

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



**UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**



**TRANSPARÊNCIA
INTERNACIONAL**
Brasil



FGV | DIREITO RIO
DIREITO SP



Sobre a Transparência Internacional

A Transparência Internacional é um movimento global com um mesmo propósito: construir um mundo em que governos, empresas e o cotidiano das pessoas estejam livres da corrupção.

Atuamos no Brasil – www.transparenciainternacional.org.br – no apoio e mobilização de grupos locais de combate à corrupção, produção de conhecimento, articulação com empresas e governos sobre as melhores práticas globais de transparência e integridade, entre outras atividades.

A presença internacional da TI nos permite defender iniciativas e legislações contra a corrupção e que governos e empresas efetivamente se submetam a elas. Nossa rede também significa colaboração e inovação, o que nos dá condições privilegiadas para desenvolver e testar novas soluções anticorrupção.

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



Michael Freitas Mohallem

Bruno Brandão

Isabel Cristina Veloso de Oliveira

Guilherme de Jesus France

Ana Luiza Aranha

Maira Martini

Fabiano Angélico

Luca Wanick

APRESENTAÇÃO

Nos últimos anos, no Brasil, foram expostas as relações criminosas que se estabeleceram, há décadas, entre empresas e agentes políticos. Simultaneamente, presenciamos a abertura de uma promissora janela de oportunidade para aprimoramento dos mecanismos de controle da corrupção.

Infelizmente, o debate público iniciado pelo conjunto de propostas conhecido como “Dez Medidas Contra a Corrupção” foi precocemente encerrado no Congresso Nacional, antes que outras contribuições de organizações sociais, acadêmicas e de especialistas pudessem se somar ao mais importante debate dos últimos anos no país.

Preocupados com os níveis de corrupção no país e com seus efeitos sobre a sociedade brasileira, um grupo de especialistas comprometido em contribuir com a agenda anticorrupção, liderado pelos proponentes, iniciou a retomada da reflexão sobre reformas sistêmicas. As propostas que assim nasceram buscaram revisar alguns pontos já discutidos, assim como agregar novas perspectivas e conteúdo para uma agenda renovada de reformas anticorrupção.

A partir da compilação de melhores práticas nacionais e internacionais e da colaboração de vários setores da sociedade brasileira, construiu-se o maior pacote anticorrupção já desenvolvido no mundo. Trata-se de uma plataforma de propostas de reforma legislativa, administrativa e institucional, com o objetivo de promover um debate público orientado às causas sistêmicas da corrupção e de oferecer soluções permanentes para o seu enfrentamento no longo prazo.

Esta iniciativa culminou na criação de um pacote com 70 medidas, incluindo anteprojeto de lei, propostas de emenda à Constituição, projetos de resolução e outras normas voltadas ao controle da corrupção.

O pacote ganhou tal amplitude pois avança em diferentes frentes contra um problema que é multifacetado, além de reunir a visão de diversos setores e instituições nacionais sobre o enfrentamento da corrupção. Assim, o pacote divide-se em 12 blocos:

- 01** Sistemas, Conselhos e Diretrizes Nacionais Anticorrupção;
- 02** Participação e controle social;
- 03** Prevenção da corrupção;
- 04** Medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos;
- 05** Responsabilização de agentes públicos;
- 06** Investidura e independência de agentes públicos;
- 07** Melhorias do controle interno e externo;
- 08** Medidas anticorrupção no setor privado;
- 09** Investigação;
- 10** Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal;
- 11** Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa;
- 12** Instrumentos de recuperação do dinheiro desviado.

O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

PRIMEIRA ETAPA

Compilação das melhores práticas e soluções internacionais

A partir da presença da Transparência Internacional em mais de uma centena de países, foram pesquisadas as experiências mais bem-sucedidas de enfrentamento da corrupção no mundo, além da revisão de recomendações das principais convenções internacionais anticorrupção. Estas medidas foram analisadas sobre sua adequação à realidade brasileira e adaptadas às especificidades do contexto nacional.

SEGUNDA ETAPA

Consultas às instituições públicas e sociedade civil brasileira

Foram enviados convites a 373 órgãos públicos, organizações não governamentais, instituições educacionais, instituições religiosas, associações comerciais e conselhos de classe. As instituições foram convidadas a enviar propostas legislativas capazes de prevenir, detectar e reprimir a corrupção no Brasil.

TERCEIRA ETAPA

Desenvolvimento de minutas

Convidamos especialistas, de diferentes formações e conhecimento e trajetória reconhecida, para transformar as ideias inicialmente apresentadas em proposições legislativas, de modo que constituam, ao final, um pacote de propostas refletidas e concretas para o combate à corrupção. Os especialistas apresentaram contribuições contextualizadas nas respectivas áreas de atuação e estudo, por meio da elaboração de minutas de projeto de lei,

atos administrativos e emendas constitucionais, levando em conta, inclusive, proposições eventualmente já sob consideração do Congresso Nacional.

QUARTA ETAPA

Aprimoramento das minutas

A quarta etapa foi de revisão, por parte de especialistas, das minutas recebidas na primeira e na segunda etapas, para que fossem aprimoradas ou descartadas. Assim, através do método de revisão por pares, as propostas foram submetidas à pluralidade de visões de especialistas de distintas instituições ou setores da sociedade.

QUINTA ETAPA

Consulta pública ampliada

A quinta etapa objetivou submeter as minutas elaboradas a uma ampla avaliação da sociedade, por meio de plataforma online, e colher sugestões para seu aperfeiçoamento. Pretendeu-se elevar a qualidade e efetividade do pacote de propostas apresentado à sociedade brasileira. As contribuições mais relevantes e em formato adequado foram incorporadas diretamente às minutas e todas as demais foram compiladas e serão anexadas ao pacote para a consideração dos legisladores. Esta consulta foi realizada por meio da plataforma Wikilegis, no site <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br>.

OS NÚMEROS DESSE PROCESSO

12

BLOCOS

70

MEDIDAS

373

**INSTITUIÇÕES
CONSULTADAS**

+200

ESPECIALISTAS
COLABORARAM

912

PARTICIPANTES
CADASTRADOS NA
PLATAFORMA DE
CONSULTA PÚBLICA

379

PROPOSTAS
DE EMENDAS



LISTA DE COLABORADORES

O sucesso deste projeto se deveu à participação destes colaboradores que doaram seu tempo e conhecimento para a causa anticorrupção. Apresentamos os seus nomes aqui não apenas como uma forma de demonstrar nosso profundo agradecimento, mas também para evidenciar a diversidade e capacidade do grupo de pessoas que tornaram as Novas Medidas contra a Corrupção uma realidade.

Alessander Januci

Alexandre Knopfolz

Alisson Campos

Amanda Athyade

Ana Claudia Santano

Andre Glitz

André Janjácómo Rosilho

André Luís Macêdo

André Prado de Vasconcelos

André Previato

Andrea Cristina Bagatin

Andréa Cristina Oliveira Gozetto

Andrey Borges de Mendonça

Anselmo Henrique Cordeiro Lopes

Antonio Carlos Bezerra Leonel

Antonio do Passo Cabral

Antonio Gustavo Rodrigues

Armando Santos M. da Cunha

Armando Sobreiro Neto

Arnaldo Ribeiro Gomes

Athyade Ribeiro Costa

Beto Vasconcelos

Breno Vasconcelos

Bruno Calabrich

Bruno Dantas Faria Affonso

Bruno Maeda

Caio Farah

Carla de Carli

Carlos Ari Sundfeld

Carlos Fernando dos S. Lima

Carlos Ragazzo

Carolina de Gusmão Furtado

Claudia F. de Oliveira Pereira

Claudia Sanen

Clèmerson Merlin Clève

Cristiano Ferri

Cristina Romanó

Daniel Lança

Daniel Salgado

Davi Tangerino

Debora Costa Ferreira

Deltan Dallagnol

Diego Castor de Mattos

Douglas Fischer

Edilson Mougenot Bonfim

Edson Campagnolo

Eduardo Alonso

Eduardo El Hage

Eduardo Jordão

Eduardo Watanabe

Eduardo Xavier

Egon Bookman Moreira

Eli da Silva

Emerson Garcia

Eurico de Santi

Fabio George

Fábio Guaragni

Fausto de Sanctis

Felipe Lélis Moreira

Felipe Oriá

Felippe Monteiro

Fernanda Campagnucci

Fernando A. da Silva Falcao

Fernando Leal

Filipe Batich

Flavio Cardoso Pereira

Floriano Marques Neto

Francisco Queiroz

Franklin Brasil Santos

Gabriela Viana

Gerson Schaan

Gil Castello Branco

Gilson Dipp

Grazieli David

Guilherme Donega

Guilherme Siqueira

Gustavo Moraes

Gustavo Senna

Gustavo Ungaro

Helio Telho

Isabel Grobba

Isac Barcelos

Izabela Corrêa

Janice Ascari

Januário Paludo

Jean Regina

João Heliofar

João Paulo de Resende

Joaquim Falcão

Jonatas Sallaberry

Jorge Hage

Jose Compagno

José Guilherme Vasi Werner

José Robalinho Cavalcanti

Juliana Sakai

Julia de Castro Tavares Braga

Karina Furtado

Kleber Cabral

Laila Bellix

Lauro Cardoso

Leandro Molhano

Leonardo Romano

Leticia Guimarães

Lívia Tinôco

Luana Macedo

Lucas Gualtieri

Luciana Asper

Luiz Alberto dos Santos

Luiza Frischeisen

Luiz Flavio Gomes

Marcelo Barros Gomes

Marcelo Issa

Marcelo Ribeiro Oliveira

Márcio Adriano Anselmo

Márcio Antonio Rocha

Marco Antonio Carvalho Teixeira

Marco Aurélio Alves Adão

Marcus André Melo

Marcus Vinicius de Azevedo Braga

Marcus Furtado Côelho

Maria Raphaela Matthiesen

Mariana Feniman

Mario Vinícius Spinelli

Marlon Reis

Marlus Arns

Matthew Taylor

Mel Bornstein

Melina Castro Flores Montoya

Modesto Carvalhosa

Monica Nicida

Nadia de Araujo

Ney Ribas

Nicolao Dino

Nicole Verillo

Nivaldo Dias Filho

Orlando Martello Junior

Patrícia Weber

Paulo Galvão

Pedro Alfonsin

Pedro Jorge do N. Costa

Pedro Machado

Pedro Vasques Soares

Pierpaolo Bottini

Rafael Brum Miron

Rafael Di Bello

Rafael Formolo

Rafael Garofano

Rafael Jardim

Rafael Moreira Nogueira

Rafael Velasco

Raniere Rocha Lins

Raphael Ramos M. de Souza

Raphael Sore

Renato de Oliveira Capanema

Rene Ariel Dotti

Ricardo Saadi

Richard Blanchet

Roberio Nunes dos Anjos Filho

Roberson Henrique Pozzobon

Roberto Leonel de Oliveira Lima

Roberto Livianu

Roberto Veloso

Roberto Vieira

Robinson Barreirinhas

Rodrigo Chemim

Rodrigo de Grandis

Rodrigo Janot

Rodrigo Prado

Rodrigo Tenório

Rogério Pacheco

Rogério Sanches Cunha

Ronaldo Queiroz

Rossana Guerra de Sousa

Sara Martins Gomes Lopes

Sebastião Botto de B. Tojal

Sergio Arenhart

Silvana Batini

Silvio Amorim

Solon Linhares

Thiago Herdy

Thiago Spercel

Vinícius Torquetti

Vladimir Aras

Wellington Cabral Saraiva

Yasser Gabriel

PREFÁCIO

A corrupção, sabemos melhor agora, é problema sistêmico. Local, nacional e global. Atinge o público e o privado. Ofende a ética, o direito, a economia e a política. Não é problema só do Judiciário, Ministério Público ou Legislativo. É vírus que se prolifera no comportamento de quase todos. Enfrentá-la exige abordagem que fortaleça instituições, aprimore os mecanismos de prevenção, como a transparência e o controle social, e ofereça os instrumentos necessários à responsabilização de corruptos e corruptores.

As Novas Medidas contra a Corrupção pretendem exatamente isso.

São produto de amplo processo do qual participaram mais de 200 organizações e indivíduos pareceristas com larga experiência em áreas diversas. Coordenado pela Transparência Internacional Brasil e pelas Escolas de Direito Rio e São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, é fruto de ação colaborativa, que exercita um novo modo de fazer leis. De mobilizar a sociedade. Propostas de leis que não saem somente de gabinetes fechados ou de lobbies corporativos. É o uso da transparência indo além do desafio de implementar leis, mas o de fazê-las também.

Inicialmente desencadeado pelo Centro de Justiça e Sociedade, da FGV Direito Rio, e da Transparência Internacional, esse processo produziu 70 sugestões, materializadas em projetos de lei, propostas de emenda à Constituição e resoluções que tratam de temas diversos como eleições, persecução criminal, transparência e integridade no setor privado.

Pela primeira vez o fator corrupção é notório e parece que muito influenciará a decisão dos eleitores. As eleições de outubro são o momento adequado para se discutir nosso futuro. E agir. E votar. E escolher.

Mas como escolher? Propomos que se faça a partir de propostas concretas. Mas propostas que sejam consideradas em aberto para que sejam aperfeiçoadas, mudadas, acrescentadas, subsidiadas. A agenda do combate à corrupção e da expansão

da transparência é agenda eleitoral por excelência. No seu melhor sentido: o da oportunidade de o eleitor participar do destino de nosso país.

Nos últimos anos, com a Operação Lava Jato, o protagonismo da luta contra a corrupção tem sido do Ministério Público e do Judiciário. A ampla participação da sociedade na construção das Novas Medidas contra a Corrupção sinaliza um novo quadro. Conduziram este processo a sociedade civil organizada e a academia. Participaram advogados, professores, juízes, promotores de justiça e membros de outros órgãos públicos, como CGU, TCU e AGU.

Os resultados dessa participação ampla e democrática são evidentes. As Novas Medidas contra a Corrupção seguem uma linha clara e tem no equilíbrio a sua principal virtude. Aprimoram o sistema de persecução criminal sem pender para o punitivismo. Preveem regras de responsabilização para agentes públicos, incluindo promotores e juízes, sem avançar sobre as liberdades necessárias para o exercício de sua função. Fortalecem as instâncias de controle sem criminalizar a atividade política.

A luta contra a corrupção ganha um importante e, principalmente, concreto substrato com as Novas Medidas contra a Corrupção. Será régua e padrão para medir o compromisso dos candidatos nas eleições de outubro com a integridade, a ética e a transparência. Será o repositório a partir do qual o próximo Congresso poderá finalmente oferecer uma resposta a esta que se tornou, nos últimos anos, a principal preocupação da sociedade brasileira.

Joaquim Falcão

SUMÁRIO

1. Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública	20
2. Conselho Nacional de Estado	21
3. Prevenção de corrupção nas contratações públicas	23
4. Democracia popular	28
5. Processo legislativo participativo	29
6. Política nacional de dados abertos	31
7. Criação do Instituto Nacional de Acesso à Informação e aperfeiçoamento da Lei de Acesso à Informação	32
8. Proteção do denunciante de boa-fé ("whistleblower")	34
9. Aperfeiçoamento da ação popular	36
10. Desburocratização do Estado	40
11. Anticorrupção nas escolas	41
12. Seguros de contratos públicos ("performance bonds")	43
13. Transparência do beneficiário final	44
14. Regulação da circulação de dinheiro em espécie	46
15. Transparência, responsabilidade e democracia partidárias	50
16. Criação do Teto de Doação e Autofinanciamento Eleitoral e extinção do "Fundão"	52
17. Lei eleitoral mais efetiva	55
18. Extinção da competência criminal da Justiça Eleitoral	56
19. Estende os deveres da Lei de Lavagem de Dinheiro para partidos políticos	58
20. Criminalização do "Caixa 2" Eleitoral	59
21. Redução do Foro Privilegiado	64
22. Autorização da prisão preventiva de parlamentares	66
23. Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos	67
24. Lei de Abuso de Autoridade	69
25. Extinção da aposentadoria compulsória como pena	70
26. Unificação do Regime Disciplinar do MP	72
27. Cria o Sistema Correicional Eletrônico no CNJ	73
28. Critérios de seleção dos ministros e conselheiros dos tribunais de contas	78
29. Transparência na seleção de ministros do STF	79
30. Altera a composição da Justiça Eleitoral	81
31. Processo seletivo para cargos em comissão	82

32. Ficha Limpa para servidores públicos _____	84
33. Aperfeiçoamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica _____	85
34. Lei Orgânica da CGU _____	86
35. Fortalecimento do controle interno _____	90
36. Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal _____	91
37. Sistema de Declaração de Bens e Direitos dos Servidores Públicos _____	93
38. Auditoria patrimonial aleatória de agentes públicos _____	94
39. Gestão de informações para detecção de corrupção de funcionários públicos _____	95
40. Auditoria estatal sobre governança de empresas com participação minoritária do Estado _____	97
41. Regulamentação do lobby _____	102
42. Exigência de compliance em grandes licitações _____	103
43. Incentivo a programas de integridade na Lei Anticorrupção _____	104
44. Clawback: devolução dos bônus e incentivos pelos executivos _____	107
45. Responsabilidade das empresas por corrupção privada _____	109
46. Criminalização da corrupção privada _____	110
47. Aperfeiçoamento da Cooperação Jurídica Internacional _____	114
48. Equipes Conjuntas de Investigação _____	115
49. Pedidos de explicação de riqueza incompatível _____	117
50. Melhorias nos acordos de leniência nas Leis Anticorrupção e de Improbidade _____	118
51. Continuidade de investigações conexas àquelas de foro privilegiado _____	120
52. Arquivamento de casos penais com menor perspectiva útil _____	126
53. Cria gatilho de eficiência para atingir a duração razoável do processo _____	127
54. Imprime maior celeridade ao sistema recursal _____	130
55. Imprime maior celeridade aos agravos em Tribunais _____	132
56. Aperfeiçoa a prescrição penal _____	133
57. Proíbe o indulto, a graça e a anistia para condenados por corrupção _____	134
58. Aumenta penas para crimes de corrupção _____	136
59. Aumenta penas da Lei de Licitações _____	138
60. Especialização de Varas em Improbidade e Corrupção _____	142
61. Amplia conceito de agente público na Lei de Improbidade Administrativa _____	143
62. Melhora resposta da Lei de Improbidade Administrativa para a falta de prestação de contas _____	144
63. Aperfeiçoa o sistema de punições da Lei de Improbidade Administrativa _____	146
64. Aperfeiçoa as regras de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa _____	148
65. Imprime maior celeridade ao processamento de Ações de Improbidade Administrativa _____	149
66. Ação de Extinção de Domínio _____	154
67. Confisco alargado _____	155
68. Aperfeiçoa o bloqueio de bens na ação de improbidade administrativa _____	156
69. Execução cível da pena _____	157
70. Rastreamento de bens _____	158



01

**SISTEMAS,
CONSELHOS
E DIRETRIZES
NACIONAIS
ANTICORRUPÇÃO**



1. SISTEMA NACIONAL DE CONTROLE SOCIAL E INTEGRIDADE PÚBLICA

A sociedade desempenha um importante papel no combate à corrupção, ao lado das instâncias oficiais de controle interno e externo. O controle social das políticas públicas é instrumento essencial não só para garantir a integridade da gestão pública, mas também para reafirmar o caráter democrático e participativo de todos os espaços decisórios da administração pública.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

▼
Institui o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública (SNCSI) como uma instância descentralizada e participativa em que sociedade e entes da federação podem trabalhar conjuntamente para desenvolver políticas públicas de combate à corrupção e de promoção do controle social.

▼
Determina a criação de um sistema com órgãos e instrumentos correspondentes em todos os níveis da federação – federal, estadual e municipal – garantindo a ampliação do alcance das políticas de promoção do controle social.

▼
Cria os Conselhos e as Conferências de Promoção da Integridade e Controle Social. Os Conselhos atuarão como instâncias consultivas para determinar as diretrizes dos Planos, acompanhar e avaliar sua execução e fiscalizar a aplicação de recursos nessa esfera. As Conferências são os espaços máximos de revisão e deliberação sobre os Planos. Determina a elaboração de Planos de Combate à Corrupção, Promoção da Integridade e Controle Social como instrumentos para a gestão em médio e longo prazos de políticas de fomento do controle social. Os planos deverão definir estratégias, metas, prazos e recursos necessários à sua execução. Serão também compartilhados, em nível federal, com a ENCCLA para servir de diretriz ao conjunto de ações a serem adotadas.

▼
Prevê a criação do Fundo Nacional para a Promoção da Integridade Pública e reforma, para aumentar sua transparência, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Tendo em vista a diversificação dos instrumentos de participação e controle social – ouvidorias, reuniões com grupos de interesse, audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências e ações de transparência – torna-se mister instituir uma estrutura permanente para a previsão de políticas de promoção do controle social. É, afinal, a única maneira de se avaliar os instrumentos mais adequados para cada instância, considerar possíveis espaços para aprimoramento e garantir a execução das políticas previstas.

Apesar de haver evidências contundentes de que um nível maior de institucionalização da participação da sociedade – controle social – no desenho e execução de políticas públicas gera resultados positivos¹, os esforços para se promover o controle social ainda são esporádicos e inconstantes.

2. CONSELHO NACIONAL DE ESTADO

A diversidade de órgãos componentes do Estado brasileiro – em termos de áreas de atuação, dimensões físicas e financeiras e complexidade – exige a criação de um instrumento que permita a uniformização da atuação pública. O combate à corrupção se faz por meio de aprimoramentos institucionais suficientes para eliminar as brechas e contradições na atuação da administração pública. São essenciais instituições capazes de desenvolver um trabalho permanente e consistente no fortalecimento da integridade pública e na promoção da transparência, como o Conselho Nacional de Estado que se propõe.

¹AVRITZER, L. *Democracia e Políticas Públicas no Brasil: Relatório de pesquisa do projeto democracia participativa*. Belo Horizonte: FINEP, 2009.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

▲ Cria o Conselho Nacional de Estado (CNE), como um órgão permanente, vinculado ao Congresso Nacional, mas com autonomia funcional para aprovar normas administrativas nacionais, por meio de súmulas administrativas e regulamentos técnico-administrativos.

▲ O CNE terá atuação restrita às seguintes matérias: prevenção da corrupção, transparência e publicidade, desburocratização, política fiscal, concursos públicos, licitações e outros processos de contratação e regime de contratos estatais.

▲ As normas emitidas pelo CNE vinculam tanto a administração direta quanto a indireta, os Poderes Executivo e Legislativo da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

▲ O CNE é composto pelo AGU, seu presidente e por mais 8 membros, indicados pelo Presidente da República, com mandatos únicos e não coincidentes de 6 anos. São os 8 membros: um servidor público, um representante da sociedade civil, academia ou setor privado, dois servidores dos poderes legislativos, um servidor do TCU, um servidor dos TCEs e TCMs, um membro do Poder Judiciário e um membro do Ministério Público.

▲ Deverá ser elaborado anualmente, pelo CNE, o Plano Administrativo-Normativo Nacional, com as propostas de atuação por meio de súmulas administrativas e regulamentos técnico-administrativos.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

É a fragmentação de decisões administrativas, ou seja, a existência de uma multiplicidade de normas sobre o mesmo tema, que abre espaço para confusão e interpretações diversas, ocasionando ineficiência e corrupção.

O lento processo legislativo dificulta a adequação do ordenamento às constantes evoluções e às especificidades de determinados processos, tecnologias, produtos e serviços. O aprimoramento institucional permite uma abordagem profissional e permanente por um corpo técnico especializado em uma gama específica e restrita de assuntos.

Além de tratar especificamente da prevenção da corrupção e da transparência, o CNE também cuidará de diversos temas intimamente relacionados com o combate à corrupção, como as licitações e os contratos públicos. O aprimoramento das normas relacionadas a esses temas é essencial para se enfrentar a corrupção em longo prazo no Brasil.

3. PREVENÇÃO DE CORRUPÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As compras públicas têm sido o centro de grandes esquemas de corrupção. A solução encontrada para prevenir a perda de recursos públicos e os prejuízos aos cidadãos decorrentes de fraudes e corrupção em compras públicas foi uma aliança com novas tecnologias, para oferecer transparência completa dos processos de contratação. Assim, pretende-se criar um portal único na internet em que se concentrarão todas as informações sobre compras realizadas pela administração pública.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Determina que todas as compras públicas deverão ser divulgadas em um portal único na internet (ComprasGov), o qual reunirá informações básicas sobre o certame instituído para celebrar a contratação com o fornecedor, bem como informações referentes à execução do contrato, como notas fiscais.

O portal integrará as informações referentes à habilitação para contratar com a Administração Pública dos fornecedores punidos nos âmbitos administrativo, cível e penal, facilitando o controle social e garantindo a aplicação dessas sanções.

Cria um certificado único, a ser emitido pela Receita Federal, garantindo a possibilidade de participação em processos de compras públicas apenas para aqueles que tenham regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, bem como ausência de punições relativas à habilitação para contratar com a Administração Pública.

Cria também o Catálogo Nacional de Compras Públicas, o Protocolo Padrão de plataformas eletrônicas de compras públicas e a Capacitação Profissional de Compradores Públicos, esta última destinada a capacitar os servidores designados para conduzir processos de compras públicas.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A existência de inúmeros portais de transparência e compras públicas, administrados e empregados pelos diversos órgãos públicos do Brasil dificulta o controle efetivo sobre as licitações e impede que importantes ganhos sejam auferidos com a comparação e cruzamento de dados.

A ausência de um portal único representa também um desafio para os atores da sociedade civil interessados em realizar controle social sobre os processos licitatórios, focos dos maiores escândalos de corrupção nos últimos anos.

A manutenção de um portal e um catálogo únicos, bem como de uma base nacional de notas fiscais, possibilitará o desenvolvimento de ferramentas que gerem alertas em casos de indícios de corrupção, servindo de fonte de informações para os órgãos de controle interno e externo.

Servidores públicos responsáveis por realizar processos de compras são, com frequência, mal treinados, especialmente nas esferas estadual e municipal, e não recebem qualquer instrução específica para aquela função, tornando-se vulneráveis a atores corruptos. O mecanismo de capacitação, além de instruir sobre os aspectos técnicos do portal e demais ferramentas, oferecerá noções de integridade, gestão de riscos e transparência.





02 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL



4. DEMOCRACIA POPULAR

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

▼
Possibilita a coleta de assinaturas por meios eletrônicos.

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

5. PROCESSO LEGISLATIVO PARTICIPATIVO

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

6. POLÍTICA NACIONAL DE DADOS ABERTOS

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

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

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

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

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

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

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

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

9. APERFEIÇOAMENTO DA AÇÃO POPULAR

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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



03 PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO



10. DESBUROCRATIZAÇÃO DO ESTADO

O excesso de burocracia é um forte entrave para a gestão dos recursos públicos, além de proporcionar oportunidades para a prática de corrupção. Simplificar os processos administrativos, modernizar a gestão pública e monitorar a qualidade dos serviços públicos são medidas necessárias para desburocratizar o Estado brasileiro e reduzir as oportunidades para que sejam praticados atos de corrupção.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Institui a Política Nacional para a Desburocratização, com o objetivo de promover a simplificação administrativa e a modernização da gestão pública, criar um ambiente mais favorável à integridade do setor público e privado e promover o monitoramento da qualidade dos serviços de atendimento ao público.

Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização, encarregado de elaborar planos nacionais para desburocratização, com prioridades e metas para adoção de medidas e ações ao longo de cada ano.

Determina a criação do Sistema Nacional para a Desburocratização, integrado pelo Conselho e diversos órgãos de todos os poderes, que será responsável pelas ações de planejamento, execução e controle das atividades relacionadas à desburocratização nos respectivos órgãos.

Prevê algumas práticas básicas no provimento dos serviços públicos: gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania, padronização de procedimentos referentes à utilização de formulários, guias e outros documentos, racionalização dos campos de formulários físicos e eletrônicos.

Determina que os prestadores de serviços públicos devem implementar medidas como a Carta de Serviços, na qual constarão informações claras e precisas sobre cada um

dos serviços prestados, incluindo os requisitos e documentos necessários ao acesso e etapas de processamento, e a Pesquisa de Satisfação dos Usuários, como ferramenta eletrônica para a constante avaliação pelos usuários dos serviços prestados.

Proíbe-se a exigência de apresentação de certidões e declarações comprobatórias de atos, fatos ou informações constantes nos registros cadastros e arquivos dos próprios órgãos públicos. Veda-se também a cobrança de taxas e emolumentos para a emissão de certidões e declarações referentes a esses atos, fatos e informações. Privilegia-se o fornecimento das certidões e declarações necessárias em outras circunstâncias por meio eletrônico.

Simplifica o processo de abertura e encerramento de pessoas jurídicas.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O Brasil é um dos países com a mais intrincada burocracia do mundo¹⁰, o que representa não só um custo adicional para empresas e desincentiva investimentos, como também produz aumento nas oportunidades para que atos de corrupção sejam praticados. Afinal, o pagamento de propina tem como objetivo, com frequência, superar entraves e obstáculos burocráticos.

11. ANTICORRUPÇÃO NAS ESCOLAS

Fazer com que as próximas gerações se mostrem conscientes dos impactos negativos da corrupção e que tenham conhecimentos sobre os variados instrumentos necessários para combatê-la é parte de um esforço que deve começar agora para transformar o Brasil. O engajamento de crianças e adolescentes no combate à corrupção, por meio da integração de forma interdisciplinar desse tema em seu currículo estudantil, é uma oportunidade para atrair jovens cidadãos e eleitores para uma agenda que rejeita políticos corruptos e engajá-los no exercício do controle social sobre a administração pública em seus mais variados níveis.

¹⁰EXAME. *Brasil é país em que mais se gasta tempo em burocracia tributária*. Washington DC, 1 nov. 2017. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/brasil-e-pais-em-que-mais-se-gasta-tempo-em-burocracia-tributaria/>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

A proposta determina a inclusão no currículo dos ensinos fundamental e médio de conteúdos relacionados à formação ética, à cidadania solidária, à participação na gestão pública e ao controle dos gastos públicos.

De maneira geral, pretende incluir na educação de crianças e adolescentes informações relativas a causas, impactos, riscos, prejuízos e meios de enfrentamento da corrupção.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A exclusão desses temas das salas de aula faz com que crianças e adolescentes permaneçam alheios a um dos maiores problemas enfrentados pela sociedade brasileira nesse momento.

Ao redor do mundo, sociedades transmitem valores e normas relacionados à integridade pública por meio das escolas, vida familiar e espaços políticos. Mas, às vezes, quando a corrupção e outras normas antiéticas parecem normais, podemos perder a noção do que é integridade pública e por quê ela importa. Em momentos como este, é importante que os governos escolham educar para a integridade pública, de forma que os interesses públicos sejam ressaltados e predominem sobre os interesses privados. Só assim conseguiremos fortalecer a sociedade na direção de maior integridade pública¹¹.

¹¹OCDE. *Education for Integrity: Teaching on Anti-Corruption, Values and the Rule of Law*. Disponível em: <<https://www.oecd.org/governance/ethics/education-for-integrity-web.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2018.

12. SEGUROS DE CONTRATOS PÚBLICOS [“PERFORMANCE BONDS”]

As obras públicas, especialmente de alto valor, são um dos principais focos de corrupção no Brasil. O seguro-garantia, além de impor a exigência dos projetos executivos para obras e contratos de grande escala, introduz uma solução do setor privado que amplia a fiscalização e garante que os cofres públicos não arcarão com prejuízos em caso de defeitos ou atrasos na execução dos contratos. A solução encontra inspiração em boas práticas dos Estados Unidos e países europeus, tendo sido aproveitado o texto de proposta em trâmite no Congresso Nacional.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Institui como obrigatória a contratação de seguro-garantia da execução do contrato em favor do Poder Público em todas as contratações públicas de obras ou fornecimento de bens ou serviços com valor superior a 10 milhões de reais. O contrato de seguro deve cobrir 100% do valor do contrato principal.

Essa obrigação se aplica a todos que contratarem com a administração pública direta e indireta, nos níveis federal, estadual e municipal.

Autoriza a exigência de contragarantias por parte da seguradora, em relação ao tomador do seguro, na forma de reembolso ou indenização.

Estipula como obrigatória para a emissão da apólice de seguro a apresentação de um projeto executivo. Atribui, ainda, à seguradora o poder de fiscalizar livremente a execução do contrato principal e atestar a conformidade dos serviços e materiais empregados.

Em caso de reclamação de sinistro pelo órgão contratante, o prestador deverá apresentar defesa escrita à seguradora e ao órgão, contendo justificativa para o atraso e/ou defeito na execução do contrato, bem como plano detalhado para a regularização da execução contratual. Caso não seja aceito, procede-se à comunicação do sinistro.

Caracterizado o sinistro, a seguradora pode (i) contratar outra pessoa jurídica para executar o contrato; (ii) assumir ela própria a execução da parcela restante do projeto; ou (iii) financiar o próprio órgão contratante para que complemente a obra, dentro dos prazos determinados. Caso a alternativa apresentada pela seguradora não seja aceita, esta deverá indenizar, em espécie, o órgão público contratante.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

São frequentes os problemas relacionados a atrasos na execução ou à execução parcial de contratos públicos de obras ou fornecimento de bens e serviços. É no curso da execução desses projetos que se aproveitam atores interessados em maximizar lucros e dispostos a corromper agentes públicos. A Operação Lava Jato evidenciou um grande número de esquemas em que empreiteiras “compravam” aditivos contratuais milionários.

A ausência de projetos executivos para a contratação de obras de grande vulto é vista, com frequência, como uma das origens de eventos relacionados à corrupção, ao aumento dos custos para os cofres públicos das obras, por meio de aditivos, e à má execução dos contratos¹². A proposta, assim, diminui a discricionariedade e amplia a fiscalização das obras públicas.

13. TRANSPARÊNCIA DO BENEFICIÁRIO FINAL

Pessoas jurídicas são instrumentos essenciais para a condução de negócios no Brasil e no mundo. Podem ser, entretanto, empregadas indevida e até criminosamente como instrumentos para ocultar recursos ilícitos, lavar dinheiro e dar execução a esquemas de corrupção, dificultando a identificação das pessoas físicas efetivamente responsáveis por essas irregularidades. Garantir a transparência dos beneficiários finais é, portanto, fundamental para combater à corrupção.

¹²O GLOBO. *Dispensa de projeto executivo em obras pública cria polêmica entre governo e entidades de classe*. Rio de Janeiro, 11 ago. 2013. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/imoveis/dispensa-de-projeto-executivo-em-obras-publicas-cria-polêmica-entre-governo-entidades-de-classe-9466166>>. Acesso em: 9 mar. 2018.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Define como beneficiário final de pessoas jurídicas a pessoa natural que, em última instância, possui, controla ou influencia uma entidade – controle que é definido como possuir ao menos 15% do capital ou do direito de voto naquela entidade. Também é beneficiário final aquele em cujo nome uma transação é conduzida e aquele que detém ou exerce preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger ou remover a maioria dos administradores da entidade.

Determina que são responsáveis pela coleta de dados sobre beneficiário final a Receita Federal do Brasil e as Juntas Comerciais.

São sujeitas às obrigações relacionadas à transparência do beneficiário final todas as sociedades civis e comerciais, associações, cooperativas, fundações sujeitas ao direito brasileiro ou estrangeiro que exerçam atividade ou pratiquem atos e negócios jurídicos em território nacional e tenham que se inscrever no CNPJ. Também estão sujeitos os representantes de entidades internacionais ou de direito estrangeiro que exerçam atividade no Brasil.

As informações sobre os beneficiários finais de cada pessoa jurídica devem ser fornecidas com determinada periodicidade e detalhes suficientes para permitir a identificação precisa destes.

Também devem ser aprimorados os sistemas de preenchimento do Quadro de Sócios e Administradores (QSA) de pessoas jurídicas. As informações públicas contidas no QSA devem ser publicadas em formato aberto. Pretende-se garantir a publicidade de informações básicas em relação aos beneficiários finais, bem como em relação às entidades.

O cumprimento das regras relacionadas ao beneficiário final será exigido para a regularização da situação tributária de todas as pessoas jurídicas. O não preenchimento dessas informações levará à suspensão da inscrição no CNPJ e a todas as restrições que isso implica.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Estruturas corporativas pouco transparentes são frequentemente usadas para ocultar dinheiro ilícito e evitar o pagamento de impostos. Empresas offshore são especialmente suscetíveis a esse tipo de mau aproveitamento, e exemplos como Panamá Papers, Malta Papers e Paradise Papers mostram isso.

Ainda que o Brasil não esteja em listas de jurisdições nas quais frequentemente se abrem as chamadas empresas offshore, a disponibilidade de informações detalhadas a respeito da estrutura societária de empresas com atividade no Brasil ajuda a demonstrar eventuais relações de pessoas físicas e jurídicas brasileiras com estruturas corporativas ligadas aos chamados paraísos fiscais – um estudo da Transparência Internacional identificou centenas de empresas brasileiras controladas por offshores (em um contexto de propriedade de imóveis na cidade de São Paulo)¹³. Ademais, caso o Brasil aprove uma lei de transparência do beneficiário final, a boa prática ganha mais força na arena global, pressionando outros países -incluindo os chamados “paraísos fiscais”.

14. REGULAÇÃO DA CIRCULAÇÃO DE DINHEIRO EM ESPÉCIE

A lavagem de dinheiro, a sonegação fiscal e o pagamento de propina são algumas das práticas relacionadas à corrupção facilitadas pela livre circulação de dinheiro em espécie. De fato, utilizando-se desse instrumento, as origens e as destinações de grandes quantias de recursos tornam-se praticamente irrastráveis. Regulamentar essa circulação dentro de parâmetros razoáveis obrigará o uso de operações financeiras tradicionais, que estão sujeitas a maior nível de controle, e oferecerá instrumentos para que órgãos de investigação possam identificar e confiscar os recursos empregados em transações irregulares.

¹³TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *A Corrupção mora ao lado*. São Paulo, 10 abr. 2017. Disponível em: <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/sao_paulo_a_corrupcao_mora_ao_lado>. Acesso em: 10 maio 2018.

PRINCIPAIS PROPOSTAS DA MEDIDA

São estabelecidas regras e condições para uso de dinheiro em espécie em transações de qualquer natureza, para o trânsito de recursos em espécie e para a posse de recursos em espécie.

Para transações comerciais ou profissionais, estabelece-se o limite de 10 mil reais. O pagamento de boletos e faturas em espécie fica restrito a quantias inferiores a 5 mil reais. O trânsito de recursos em espécie fica limitado a valores inferiores a 100 mil reais ou seu equivalente em moeda estrangeira. A posse de recursos em espécie também fica sujeita a limitação – máximo de 300 mil reais.

O descumprimento dessas normas está sujeito a sanções administrativa de confisco e/ou multa.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Muito utilizado em atividades de corrupção, o trânsito de dinheiro em espécie facilita a lavagem de dinheiro e a circulação de propina. Exemplos recentes do uso de grandes quantias para transações ilícitas¹⁴ e para armazenamento de vantagens indevidas recebidas¹⁵ mostram a necessidade dessa medida.

As práticas que se pretendem combater são, também, um meio para a sonegação fiscal, que impacta diretamente na arrecadação e na qualidade dos serviços públicos oferecidos. O combate ao tráfico de drogas e armas e ao financiamento do terrorismo também se beneficiam com essa medida.

Adequa o Brasil a uma tendência internacional – medidas para coibir a transação de dinheiro em espécie para fins ilícitos estão sendo implementadas em diversos países, como Estados Unidos, Canadá, Austrália, Portugal, Itália e Bélgica.

¹⁴G1. *Filmado recebendo mala de dinheiro, Deputado Rodrigo Rocha Loures chega ao Brasil, São Paulo, 19 maio 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/filmado-recebendo-mala-de-dinheiro-deputado-rodrigo-rocha-loures-chega-ao-brasil.ghtml>>. Acesso em: 23 mar. 2018.*

¹⁵EL PAÍS. *Dinheiro encontrado em malas no 'bunker' de Geddel Vieira soma 51 milhões de reais, Brasília, 6 set. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/05/politica/1504623466_872533.html>. Acesso em: 23 mar. 2018.*



04 MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO PARA ELEIÇÕES E PARTIDOS POLÍTICOS



15. TRANSPARÊNCIA, RESPONSABILIDADE E DEMOCRACIA PARTIDÁRIAS

Os partidos políticos são peças fundamentais para o funcionamento da democracia. Por sua centralidade e importância, a Constituição brasileira deu aos partidos o monopólio do acesso aos cargos públicos eletivos, além de destinar ao seu funcionamento os valores proporcionais do Fundo Partidário. Infelizmente, porém, a generosidade da Constituição não encontrou pleno respaldo no desenvolvimento das obrigações partidárias. Muitos partidos tornaram-se negócios de família, outros se distanciaram das pessoas ao não promoverem mínimos mecanismos de acesso e controle social ou de filiados. Não por menos, partidos vêm se desgastando frente às inúmeras investigações que indicam o envolvimento de dirigentes partidários e o uso da máquina partidária para a consecução de esquemas de corrupção. Esta proposta pretende garantir a transparência das contas partidárias e dos processos decisórios, instituir sanções adequadas e proporcionais para os casos de irregularidades e fortalecer a democracia interna dos partidos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

▼
Determina que os processos eleitorais internos dos partidos observem os princípios democráticos do voto direto, secreto, universal e periódico, além daquele da alternância de poder. De modo geral, garante a participação dos filiados nos processos de tomada de decisão dos partidos dos quais fazem parte.

▼
Prevê-se que os balanços financeiros e as prestações de contas mensais ou anuais dos partidos devem ter a maior publicidade, sendo publicadas na internet. Impede que partidos políticos dirigidos por Comissões Provisórias, escolhidas pelos dirigentes, não eleitas pelos filiados, registrem candidaturas para pleitos eleitorais dentro das respectivas circunscrições.

Prevê a responsabilidade civil, administrativa e eleitoral dos partidos, pela conduta de seus agentes, nos casos de movimentação de recursos paralelos à contabilidade legal, da utilização de bens e recursos derivados de infração penal ou fontes de recurso vedadas (como, atualmente, doações de pessoas jurídicas), entre outros. São sanções cabíveis a multa e a suspensão do funcionamento do diretório do partido político e da filiação do agente responsável.

Determina, ainda, a adesão a boas práticas de integridade, como a instituição de um comitê de ética e a criação de um canal de denúncias.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Compatível com o cenário internacional, pretende-se aproximar o tratamento dado aos partidos políticos àquele dado a outras pessoas jurídicas. Nesse sentido, busca-se submetê-lo à Lei de Acesso à Informação e, analogamente, a algumas das regras previstas na Lei Anticorrupção. Considerando que são recursos públicos que financiam grande parte das atividades partidárias, nada mais correto que exigir a devida transparência em seus balanços financeiros.

Os resultados do Ranking de Transparência Partidária, elaborado pelo Movimento Transparência Partidária, já sinalizam a necessidade de reformas urgentes. Estruturado em torno de 4 eixos – Contabilidade, Dirigentes e Filiados, Procedimentos e Estrutura Partidária –, essa avaliação da transparência dos partidos brasileiros obteve péssimos resultados: nenhum partido teve nota maior que 3, em uma escala de 0 a 10¹⁶.

No contexto em que os partidos políticos são as instituições com menor confiança do público¹⁷, fortalecer a democracia interna e reduzir o poder dos “caciques”, muitos deles envolvidos em esquemas de corrupção, é fundamental para recuperar a sua credibilidade. O caminho não será diminuir a importância dos partidos, mas criar mecanismos de controle de filiados e da sociedade.

Há um flagrante abuso no uso de Comissões Provisórias pelos partidos políticos, já que estas se tornaram instrumentos para que os dirigentes partidários consigam impor sua vontade. Hoje, mais de metade dos diretórios regionais dos 10 maiores partidos é comandado por comissões provisórias¹⁸.

16. CRIAÇÃO DO TETO DE DOAÇÃO E AUTOFINANCIAMENTO ELEITORAL E EXTINÇÃO DO “FUNDÃO”

Parte significativa dos escândalos de corrupção descobertos nos últimos anos tinha como um de seus objetivos obter recursos para financiar ilicitamente as campanhas eleitorais de políticos brasileiros. Da mesma forma, doações eleitorais – como se viu abundantemente nos escândalos do “Mensalão” e Lava Jato – são focos de origem de grandes esquemas de corrupção que se ramificam em diferentes áreas da administração pública e cartéis privados. Ainda que existam dificuldades de regulamentar o ingresso de recursos públicos e privados no universo de campanhas eleitorais, partimos da premissa de que é essencial para a nossa democracia que as campanhas tenham recursos suficientes para estabelecer o diálogo de ideias com a sociedade sem que exista presença abusiva, ilegal ou desequilibrada de recursos financeiros. Aprimorar a legislação brasileira sobre financiamento eleitoral é, portanto, um passo essencial no combate à corrupção, e esta proposta caminha nessa direção, fazendo esforços para limitar o poder do dinheiro na política.

¹⁶MOVIMENTO TRANSPARÊNCIA PARTIDÁRIA. *Ranking de Transparência Partidária*. São Paulo, mar. 2018. Disponível em: <<http://www.transparenciapartidaria.org/>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

¹⁷Pesquisa do Índice de Confiança Social (IBOPE) afirma que, em 2017, apenas 17% dos brasileiros confiam nos partidos políticos. Disponível em: <<http://177.47.5.246/noticias-e-pesquisas/confianca-no-presidente-governo-federal-e-congresso-nacional-e-a-menor-em-9-anos/>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

¹⁸O GLOBO. *Partidos abusam de comissões provisórias em diretórios regionais*. Rio de Janeiro, 12 fev. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/partidos-abusam-de-comissoes-provisorias-em-diretorios-regionais-20912730>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Estabelece como teto para as doações oriundas de pessoas físicas o limite de 10% dos rendimentos brutos auferidos no ano anterior à eleição (como é atualmente), limitados, para cada candidato, a 10% do teto de gastos de cargo pretendido.

Prevê um teto para o valor que um candidato poderá doar para sua própria campanha eleitoral – 7% do limite de gastos estabelecido pela lei no caso de candidatos proporcionais e 200 mil reais para os candidatos majoritários.

Extingue o chamado “Fundão” – Fundo Especial de Financiamento de Campanhas.

Prevê um mínimo de recursos que os partidos deverão investir no financiamento das campanhas de mulheres.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O limite atual para doações (10% da renda), sem uma limitação por candidato, possibilita que determinado doador com posses exerça excessiva influência em um ou mais candidatos. Detentores de grandes fortunas podem financiar os custos quase integrais de candidatos, se for sua vontade, assim como faziam as empresas, cuja possibilidade de doar foi proibida pelo Supremo. A regra instituída limita a influência de doadores, já que poderão direcionar o máximo de 10% dos recursos permitidos para o cargo em questão.

Um dos vetos do Presidente Temer à Lei n. 13.488 de 2017 criou situação de insegurança jurídica com relação ao autofinanciamento. Esta proposta introduz limites rígidos que impedem que um candidato rico tenha vantagem desproporcional sobre seus adversários.

O “Fundão”, que deve totalizar 1,75 bilhão de reais, além de gerar como compensação a perda de investimentos em educação, saúde e segurança pública¹⁹, gerará um fortalecimento da burocracia partidária, a qual controlará ainda mais recursos a serem distribuídos para os candidatos preferenciais. O “Fundão” já vem tendo sua constitucionalidade questionada perante o STF (ADI n. 5.795).

A Lei n. 13.165 de 2015 previu um limite máximo para o financiamento de candidatas pelos partidos em 15% do valor recebido pelo fundo partidário. Trata-se de previsão sem sentido e já declarada inconstitucional pelo STF (ADI n. 5.617), até porque a lei eleitoral exige um percentual mínimo de 30% de candidatas na nominata dos partidos. Ela agrava a já preocupante desigualdade de gênero na política.

É importante ressaltar que muitos especialistas consideram que a redução de custos de campanha e a ampliação do acesso a cargos públicos passa por uma reforma política que reformule o sistema proporcional brasileiro. Uma das propostas que avança nessa direção é um dos pontos da iniciativa conhecida como “Reforma Política Democrática”, a qual defende a adoção de um sistema proporcional de dois turnos.

Contudo, vários especialistas também reconhecem que há outros sistemas defensáveis que igualmente constituiriam avanços em relação ao modelo atual, no tocante à redução dos incentivos para a corrupção. Além disso, essa se trata de uma discussão complexa por ter efeitos não apenas no controle da corrupção, mas em vários outros aspectos estruturais da democracia brasileira. Assim, ao mesmo tempo em se aponta a necessidade de avançar sobre esse tema, a presente iniciativa se absteve de formular proposta específica sobre esse assunto.

¹⁹ESTADÃO. Saúde e Educação perdem R\$ 472 milhões para campanhas. São Paulo, 8 jan. 2018. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,saude-e-educacao-perdem-r-472-mi-para-campanhas,70002142094>>. Acesso em: 16 de jan. 2018.

17. LEI ELEITORAL MAIS EFETIVA

A Justiça Eleitoral é o principal instrumento para garantir a lisura das eleições, momento ápice do processo democrático. Acontece que, por conta de algumas lacunas na legislação, atualmente, existem diversos impedimentos ao exercício da atividade fiscalizatória, por parte do Ministério Público Eleitoral, das contas de campanha, o que se pretende suprir.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

A Certidão de Quitação Eleitoral, importante para a garantia de processos eleitorais íntegros, passa a ser concedida apenas para os candidatos e candidatas que tiverem suas contas aprovadas pela Justiça Eleitoral.

Aumenta-se o prazo para que o Ministério Público Estadual represente à Justiça Eleitoral para investigar eventuais violações à legislação eleitoral.

Propõe-se que a condenação de candidatos por abuso de poder econômico resulte em sanções – a suspensão do repasse do Fundo Partidário – também para os partidos políticos e coligações aos quais fazia parte.

Possibilita-se o ajuizamento da Ação Civil Pública de cunho eleitoral, bem como a instauração de inquérito civil público, instrumento essencial para a realização de investigações formais.

Detalha, por fim, as hipóteses de cabimento da Ação de Impugnação do Mandato Eletivo (Aime), finalmente regulamentando um instrumento que só encontrava previsão genérica na Constituição Federal.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Atualmente, a reprovação das contas de um candidato não produz maiores efeitos quanto à sua habilidade de concorrer novamente em eleições futuras.

O prazo atual para a apresentação de requerimentos para investigação pelo MPE é de apenas 15 dias após a diplomação, o que torna inviável, na prática, o desenvolvimento de atividades investigatórias prévias necessárias para identificar irregularidades nas contas de campanha. Esse prazo insuficiente é, inclusive, alvo de questionamentos sobre sua constitucionalidade perante o STF²⁰.

O julgamento das contas de campanha é, atualmente, um processo marcado por formalismos e baixa perspectiva de impacto. Os julgamentos são insuficientes para fiscalizar adequadamente o cumprimento das regras eleitorais, como também oferecem argumentos defensivos – na forma da aprovação formal das contas – para políticos que posteriormente se veem envolvidos em escândalos de corrupção.

A responsabilização dos partidos por eventuais irregularidades cometidas pelos candidatos obrigará os partidos a se envolverem ativamente nas campanhas de seus candidatos para garantir a lisura de suas contas e o respeito à legislação eleitoral.

18. EXTINÇÃO DA COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL

Juízes e cortes eleitorais devem julgar apenas questões estritamente relacionadas às eleições, como o registro de candidaturas e partidos políticos. Afinal, a Justiça Eleitoral tem garantias e estrutura adequadas para lidar com essas questões. É por esse motivo que se propõe a extinção da competência criminal da Justiça Eleitoral, deixando a responsabilidade de julgar casos de crimes eleitorais para a Justiça Federal.

²⁰ADINs n. 4.532 e 4.352.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Põe fim à competência criminal da Justiça Eleitoral, restringindo sua atuação aos conflitos de natureza eleitoral.

Atribui à Justiça Federal a competência para julgar os casos de crimes eleitorais.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A Justiça Eleitoral está sobrecarregada. A competência não penal da Justiça Eleitoral é grande e complexa o suficiente para que cortes e juízes eleitorais ainda tenham que se preocupar com questões criminais. O problema agrava-se devido à necessidade excepcional de celeridade dos processos eleitorais.

Desnecessária especialização da jurisdição. Em diversas ocasiões, o STF já decidiu que os crimes eleitorais ofendem bens jurídicos análogos a outros crimes e que, portanto, não configurariam modalidade de crime político. Além disso, a inexistência de uma teoria geral do crime eleitoral, ao lado da semelhança de seus aspectos constitutivos aos crimes comuns, corrobora o argumento de que aquele não deveria ser de competência exclusiva da justiça eleitoral.

Em decorrência de regras processuais de alteração de competência, em casos de conexão ou continência, crimes comuns, quando ligados a crimes eleitorais, acabam sendo julgados pela Justiça Eleitoral, o que agrava ainda mais sua sobrecarga.

Falta de vocação e aparelhamento da Justiça Eleitoral para enfrentar o julgamento de crimes comuns, o que resulta em uma redução na eficiência do judiciário.

Parcial inconstitucionalidade da competência criminal da Justiça Eleitoral, quanto à composição dos TREs e do TSE. Embora a Constituição preveja a participação de advogados não togados na composição desses órgãos, a jurisdição criminal exige a plenitude das garantias e deveres da magistratura, ausentes, na essência, para os juízes-advogados. Estes não são dotados, por exemplo, das garantias relacionadas à vitaliciedade.

19. ESTENDE OS DEVERES DA LEI DE LAVAGEM DE DINHEIRO PARA PARTIDOS POLÍTICOS

Investigações recentes mostram que alguns partidos políticos vêm recebendo recursos de origens ilícitas e utilizando-os em campanhas eleitorais indiscriminadamente. Esse esquema, além de possibilitar a introdução de recursos originados na corrupção e em outras atividades criminosas na economia formal, corrompe o resultado das eleições e abala a própria democracia. Exigir mais transparência e responsabilidade por parte dos partidos políticos na administração das doações eleitorais é necessário, portanto, para fortalecer a própria democracia.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Impõe aos partidos políticos obrigações a que estão sujeitos bancos e instituições financeiras em relação ao combate à lavagem de dinheiro. São deveres relacionados à identificação e ao registro de doadores e à comunicação de operações financeiras.

Determina que o órgão regulador das agremiações e partidos políticos, no cumprimento desses deveres, será o Tribunal Superior Eleitoral.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O Poder Judiciário vem investigando diversos casos de lavagem de dinheiro realizada dentro de partidos políticos ou agremiações partidárias por meio de caixas-brisas ou doações oficiais e não oficiais.

A medida visa aprimorar o combate à lavagem de dinheiro envolvendo partidos políticos, visto que suas atividades podem servir para ocultar, dissimular e utilizar recursos financeiros advindos de práticas criminosas.

Sobretudo durante o período eleitoral, os partidos políticos recebem grande volume de recursos provenientes de doações e fundo partidário, o que fornece um cenário propício para a lavagem de dinheiro. A mistura de dinheiro de origem pública com recursos ilícitos é especialmente preocupante.

20. CRIMINALIZAÇÃO DO “CAIXA 2” ELEITORAL

A estrita delimitação das fontes lícitas para o financiamento eleitoral tem utilidade marginal se não houver a efetiva fiscalização das contas dos partidos, bem como a eventual punição daqueles (partidos políticos e indivíduos) sobre quem se revele o descumprimento de normas eleitorais. A prática do “Caixa 2” é frequente na política brasileira e esteve presente em inúmeros casos de corrupção descobertos pela Operação Lava Jato. Ao contrário do que afirmam muitos políticos acusados, a prática é grave e coloca em risco a democracia por corromper as perspectivas políticas, desequilibrar o pleito e deslegitimar os pleitos eleitorais.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Institui a responsabilidade administrativa, civil e eleitoral para partidos políticos envolvidos com “Caixa 2” – incluindo condutas como arrecadar, receber, manter, movimentar recursos, estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral; utilizar, para fins eleitorais, recursos provenientes de infração penal; ocultar ou dissimular a natureza ou origem de bens, direitos e valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal ou fontes vedadas pela legislação.

Estabelece como sanções aplicáveis aos partidos multa no valor de 10% a 40% do valor de repasses do fundo partidário, suspensão do funcionamento do diretório do partido pelo prazo de 2 a 4 anos e até cancelamento do registro da agremiação partidária. Prevê, à semelhança da Lei Anticorrupção, que seja considerada na

dosimetria do valor da multa a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e aplicação efetiva dos códigos de ética e conduta.

Criminaliza o “Caixa 2” – “arrecadar, receber, manter, movimentar ou utilizar qualquer valor, recurso, bens ou serviços estimáveis em dinheiro, paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral” –, prevendo pena de reclusão de 2 a 5 anos para envolvidos.

Autoriza o Ministério Público Eleitoral a estabelecer procedimentos preparatórios – inquéritos – para a apuração dessas condutas.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Na contramão do grande prejuízo que traz o “Caixa 2” à lisura e à legitimidade das eleições no país, já foram ensaiadas diversas tentativas de se anistiar a prática dessa irregularidade, inclusive quando da tramitação das Dez Medidas Contra a Corrupção²¹. A proposta ora apresentada colocaria pá de cal a essa discussão, cimentando o reconhecimento da reprovabilidade do “Caixa 2”, que passa a ser crime e ilícito administrativo e eleitoral para os partidos.

A criminalização do “Caixa 2” aumenta os custos desse tipo de prática, que é, com frequência, a motivação para o estabelecimento de grandes esquemas de corrupção.

²¹EL PAÍS. Congresso articula de novo anistia a caixa 2 em reação à segunda lista de Janot. Brasília, 10 mar. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/08/politica/1489008077_216116.html>. Acesso em: 7 mar. 2018.





05

**RESPONSABILIZAÇÃO
DE AGENTES
PÚBLICOS**



21. REDUÇÃO DO FORO PRIVILEGIADO

Quando o foro por prerrogativa de função foi inserido na Constituição de 1988, não se poderia imaginar que, passados trinta anos, quase metade dos deputados e senadores estaria envolvida em inquéritos ou ações penais perante o Supremo²². A demora e a dificuldade para levar adiante tantos processos, agravada pelo avanço da Lava Jato sobre centenas de parlamentares federais, mudou a forma como se vê o foro – originalmente idealizado como escudo do representante eleito contra o uso do Judiciário como instrumento da política.

A recente decisão do STF²³ restringindo as hipóteses de foro para deputados e senadores não foi capaz de promover a mudança necessária no país. Com o endosso constitucional, “o foro proliferou-se em legislações diversas e se tornou símbolo da desigualdade”²⁴. Mas o problema extrapola a esfera do Supremo e de parlamentares federais. Como se viu, aproximadamente 55 mil servidores e agentes públicos passaram a receber tratamento processual diferenciado ao longo dos últimos anos²⁵.

Esta proposta, de modo semelhante à Proposta de Emenda à Constituição n. 10, de 2013, já aprovada pelo Senado, incidirá sobre a quase totalidade de hipóteses, limitando o foro a dezesseis funções.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Restringe o benefício do foro privilegiado no STF, quanto aos crimes comuns, para apenas 16 autoridades – contra mais de 860 autoridades, atualmente.

Elimina as hipóteses de foro por prerrogativa de função no STJ quanto ao processamento e julgamento de crimes comuns praticados por autoridades públicas.

²²Segundo a Revista Congresso em Foco, em julho de 2017, quase a metade do Legislativo federal era alvo de investigação no Supremo Tribunal Federal. Naquele momento, eram 404 inquéritos e ações penais abertos contra deputados, dos quais 77 eram motivados por indícios de crimes de corrupção. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/crimes-de-corrupcao-sao-os-principais-motivos-de-inqueritos-e-acoes-penais-contradeputados-no-stf/>>. Acesso em: 13 maio 2018.

²³Questão de Ordem na AP 937, decidida em 3 maio 2018.

²⁴MOHALLEM, M. F. Menos Foro, Mais Pressão sobre o Supremo. Revista Piauí, 2 maio 2018. Disponível em: <<http://piaui.folha.uol.com.br/menos-foro-mais-pressao-sobre-o-supremo/>>. Acesso em: 13 maio 2018.

CAVALCANTE FILHO, J. T.; LIMA, F. R. Foro, Prerrogativa e Privilégio (Parte 1): Quais e quantas autoridades têm foro no Brasil? Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr. 2017 (Texto para Discussão no 233). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 13 maio 2018.

Põe fim ao foro por prerrogativa de função dos prefeitos nos Tribunais de Justiça.

Preserva o foro privilegiado nos casos de crimes de responsabilidade.

Proíbe que os estados estabeleçam hipóteses de foro por prerrogativa de função em suas constituições e que o Congresso Nacional institua novas hipóteses de foro privilegiado por meio de PECs – tornando cláusula pétreia a vedação da instituição desse tipo de benefício.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Atualmente, o foro por prerrogativa de função beneficia aproximadamente 55 mil autoridades no Brasil²⁶, em decorrência de previsões da Constituição Federal e das constituições estaduais. É um número completamente desarrazoado que sinaliza como houve uma expansão descontrolada desse benefício para além do que exige sua função precípua.

A realidade atual impõe que os tribunais (STF, STJ, TRFs e TJs) acompanhem a investigação, processem e julguem milhares de casos de crimes comuns praticados por autoridades. A realização dessa função, incompatível com suas estruturas e métodos de funcionamento, abarrotam os tribunais, especialmente os superiores, impedindo que se foquem em processos de maior repercussão, como seria sua vocação natural. A título de exemplo, lembra-se que o STF gastou mais de 200 horas para julgar a AP 470 – o “Mensalão”. Considerando o volume de investigações e processos oriundos da Operação Lava Jato já no STF, resolver essa questão se torna ainda mais urgente. A distância dos tribunais em relação ao local dos fatos burocratiza as investigações e a ação penal; a exigência de que os ministros (ou desembargadores) autorizem a realização de cada diligência torna o processo investigatório lento e põe em risco a obtenção das provas necessárias. O fato de o Supremo Tribunal Federal ter proferido sentença condenatória em ação penal de sua competência pela primeira vez apenas em 2010 é prova cabal da inadequação do modelo.

²⁶CAVALCANTE FILHO, J. T.; LIMA, F. R. *Foro, Prerrogativa e Privilégio (Parte I): quais e quantas autoridades têm foro no Brasil?* Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr. 2017.

22. AUTORIZAÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA DE PARLAMENTARES

Deputados e Senadores precisam ser responsabilizados por suas ações quando há comprovado envolvimento com atividades ilícitas. Para garantir não apenas a responsabilização, mas também a coleta de provas e a interrupção dessas ilicitudes, pode ser necessária a decretação da prisão provisória de parlamentares. Sujeitar essa prisão à confirmação pelo Congresso coloca em risco o prosseguimento de investigações e processos, favorecendo a impunidade, razão pela qual pretende-se eliminar essa exigência.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Altera as regras de imunidade dos parlamentares, autorizando a prisão provisória de senadores e deputados, mesmo em casos nos quais não há flagrante.

Põe fim à exigência de que a respectiva casa do Congresso autorize a continuidade da prisão provisória.

Determina que a respectiva casa do Congresso deverá receber a decisão e poderá realizar o acompanhamento do processo para preservar os direitos e prerrogativas do parlamentar.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A não possibilidade de que se apliquem outras espécies de prisão provisória, como a prisão preventiva e a temporária, retira importantes instrumentos que podem ser necessários para garantir a instrução probatória e a própria interrupção da conduta delitiva. Considerando os amplos poderes e a larga influência manejada por parlamentares, isso se torna um problema ainda mais grave.

Como a corrupção e os tipos penais correlatos não são considerados inafiançáveis, em tese, hoje, é impossível decretar a prisão mesmo na hipótese de parlamentares se encontrarem em situação de flagrante delito.

Como a prisão em flagrante deve ser convertida em prisão preventiva (ou relaxada) e a prisão preventiva não é uma das espécies a que estão sujeitos os parlamentares, a possibilidade de aplicação mesmo da prisão em flagrante em crimes inafiançáveis se torna ainda mais limitada.

Sujeitar a manutenção da prisão à confirmação pelo Congresso sujeita uma decisão judicial a interferência política, podendo, inclusive, causar enorme desgaste político para o Congresso como um todo.

A criminalidade perpetrada por alguns parlamentares, que se valem de seus mandatos para cometer ilícitos lesivos ao erário, é de difícil punibilidade devido a prerrogativas como a imunidade parlamentar.

23. CRIMINALIZAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE AGENTES PÚBLICOS

O enriquecimento ilícito acontece quando o patrimônio atual do agente público é incompatível com sua renda e patrimônio pretéritos. A criminalização em relação a servidores públicos se justifica porque se espera deles maior comprometimento com a ética e a transparência. Por isso, e tendo em mente que o enriquecimento ilícito aparece muitas vezes associado ao crime de corrupção, que nem sempre é possível comprovar, convenções internacionais da ONU e da OEA recomendam sua criminalização.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Criminaliza o recebimento e a posse, entre outras condutas correlatas, de bens direitos e valores cujo valor não seja compatível com o rendimento auferido pelos agentes públicos por meios lícitos.

Prevê como pena para essa conduta a reclusão de 3 a 8 anos, além do confisco dos bens.

A atribuição fraudulenta da propriedade ou da posse a terceiros (“laranjas”) é causa de aumento da pena.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Com frequência, investigações sobre corrupção comprovam que o servidor público tem um patrimônio incompatível com os rendimentos lícitos – enriquecimento ilícito –, mas não logra identificar quem transferiu a riqueza ou qual foi o ato de corrupção praticado, o que pode inviabilizar uma acusação pelo crime de corrupção.

Nesses casos, será possível, respeitando os direitos individuais e garantias processuais, punir o agente público que apresentar comportamento incompatível com sua função. Apesar da sua tipicidade autônoma, nos casos em que for constatado que o enriquecimento é apenas um dos elementos ou resultado de crimes mais graves, apenas estes serão punidos.

Atualmente, o enriquecimento ilícito é punido apenas como ato de improbidade administrativa (art. 9, Lei n. 8.429 de 1992), o que ocasiona sanções insuficientes para a gravidade do ato.

24. LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE

Garantir que autoridades públicas sejam efetivamente responsabilizadas pelos excessos e abusos cometidos no exercício de seus cargos é essencial para fomentar uma cultura de respeito à lei. A atribuição de poderes especiais a determinadas funções públicas pressupõe, afinal, que elas sejam exercidas dentro dos limites do Estado Democrático de Direito. Todavia, os limites devem ser claros e não impedir o adequado exercício da função, sob pena de emergir o problema oposto: a ineficiência. Possibilitar a responsabilização destes agentes, sem, entretanto, interferir ou impedir o exercício de suas funções é o objetivo desta proposta.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Inclui como possíveis sujeitos ativos dos crimes de abuso de autoridade: membros do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário; membros do Ministério Público; membros do Tribunal de Contas; agentes da Administração Pública, servidores públicos, civis ou militares, ou a eles equiparados.

Prevê como possíveis sanções, além da prisão e multa, o dever de indenizar o dano causado pelo crime; a perda do cargo, mandato ou função pública; a inabilitação para o exercício de cargo, mandato ou função pública por prazo de 1 a 5 anos; e penas restritivas de direito, incluindo a suspensão do exercício do cargo, mandato ou função pública e a proibição de exercer função de natureza policial ou militar em prazo de 1 a 3 anos.

Estabelece a responsabilização de agentes públicos quando estes cometerem atos em que evidenciem excesso de poder ou desvio de finalidade. Cria, para isso, diversos tipos penais, como privar alguém de liberdade em desconformidade com as hipóteses legais para constranger o réu ou investigado; dar início ou proceder à persecução penal, civil ou administrativa, sem justa causa fundamentada, contra quem se sabe inocente; e utilizar-se de cargo ou função pública ou invocar a condição de agente público para não cumprir obrigação legal a todos imposta ou para obter vantagem ou privilégio indevidos; entre outros. Neste último caso, criminaliza-se a prática da “carteirada”, do “sabe com quem está falando?”, muito comum na sociedade brasileira.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A Lei de Abuso de Autoridade (Lei n. 4.898, de 9 de dezembro de 1965) é antiga e tem dois problemas estruturais: 1) os tipos penais estão defasados e precisam ser atualizados; 2) as penas são baixas e garantem prescrição e impunidade. Assim, os tipos penais são reformulados e as penas, aumentadas.

Além disso, a reforma dessa legislação deve ser feita com cautela para não obstruir o exercício regular e legítimo da função pública ou permitir que seja usada por pessoas poderosas para ameaçar as autoridades que as investigam. Assim, o projeto proposto evita a criminalização da hermenêutica e estabelece que a acusação de alguém pelos crimes incumbe a uma instituição imparcial, ressalvada a possibilidade de ação penal privada subsidiária da pública, nos termos do Código de Processo Penal.

25. EXTINÇÃO DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COMO PENA

Ao longo dos últimos anos, a sociedade tem se insurgido recorrentemente contra a aplicação da sanção de aposentadoria compulsória remunerada a juízes envolvidos com irregularidades ou crimes. Trata-se de premiação para os condenados, aos olhos do público. Esta proposta pretende eliminar essa hipótese de sanção e dar maior celeridade aos processos que investigam e punem membros do Judiciário e do Ministério Público.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Proíbe a aplicação da sanção de aposentadoria ou disponibilidade, com ou sem subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço.

Possibilita que a pena de perda do cargo ou cassação da aposentadoria seja aplicada diretamente em sede de ações penais ou ações de improbidade administrativa, sem a necessidade de ajuizamento de ação cível posterior com esse fim específico. Passa a ser suficiente o trânsito em julgado da ação penal ou de improbidade administrativa,

prevendo como pena a perda do cargo ou a cassação da aposentadoria.

No caso de demissão como sanção disciplinar, permite que o CNJ e o CNMP autorizem o Procurador-Geral da República a ajuizar ação cível para garantir a perda do cargo ou cassar a aposentadoria de membros do Judiciário ou do Ministério Público. Nos casos de decisão administrativa, portanto, permanece sendo necessária ação judicial, o que resguarda a garantia constitucional de vitaliciedade, uma importante proteção para a independência do exercício da função judicial e ministerial.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A sanção “aposentadoria compulsória remunerada” é alvo de grandes críticas da sociedade que a percebe como mais um dos privilégios do Judiciário e mais um sinal da impunidade dos poderosos. Eliminá-la, além de uma questão de justiça, representará um ganho de legitimidade para essas instituições.

Os gastos com o pagamento de aposentadorias compulsórias de juízes condenados superam 16 milhões de reais por ano, o que apenas agrava a percepção negativa desse sistema “punitivo”. Além disso, verificou-se que a maioria dos casos processados no CNJ não foi posteriormente levada ao Judiciário para o processamento de eventuais crimes correlatos e imposição de sanções efetivas²⁷.

Atualmente, as jurisprudências do STF e STJ exigem que, mesmo no caso de condenações em ações penais ou de improbidade administrativa, é necessário o ajuizamento de uma ação cível separada para se efetivar a demissão de membro do Judiciário ou do Ministério Público. E, mesmo nesses casos, a demissão só ocorrerá após o trânsito em julgado. É preciso mudar as leis para que o tempo necessário para o trâmite completo de duas ações não gere tamanha demora e, conseqüentemente, percepção de impunidade.

²⁷UOL. *Brasil gasta 16,4 milhões ao ano com aposentadorias de juízes condenados pelo CNJ*. São Paulo, 5 dez. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2016/12/05/brasil-gasta-r-164-mi-ao-ano-com-aposentadorias-de-juizes-condenados-pelo-cnj.htm>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

26. UNIFICAÇÃO DO REGIME DISCIPLINAR DO MP

Membros do Ministério Público são investidos de importantes funções e poderes para o exercício de suas diversas atribuições. Naturalmente, o contrapeso dos poderes é um sistema de accountability eficiente. Contudo, a existência de distintos regimes disciplinares para o Ministério Público de cada Estado e da União não apenas gera injustiças (punições diferentes para o mesmo tipo de infração disciplinar), mas também dificulta uma atuação disciplinar eficiente do Conselho Nacional do Ministério Público.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Submete os Ministérios Públicos da União e dos Estados a um regime disciplinar único, nos termos de lei complementar específica, de iniciativa privativa do Procurador-Geral da República. Determina a aplicação do regime disciplinar do Ministério Público da União aos membros do Ministério Público, até que seja editada a lei complementar que institui o regime disciplinar único.

Prevê a possibilidade de aplicação de diversas sanções, como advertência, censura, suspensão, cassação de aposentadoria e demissão. Regulamenta e unifica prazos prescricionais, além de prever regras para o inquérito administrativo e sobre o processo administrativo disciplinar que antecedem a aplicação de eventuais sanções.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

As normas disciplinares aplicáveis aos membros do Ministério Público, atualmente, encontram-se esparsas nas leis orgânicas dos Ministérios Públicos estaduais, na Lei n. 8.625/1993 – Lei Orgânica Nacional dos Ministérios Públicos dos Estados (Lompe) – e na Lei Complementar n. 75/1993 – Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lompu).

Em decorrência disso, há um tratamento completamente diverso de situações idênticas por diferentes ramos do Ministério Público. A título exemplificativo,

pode ser citado o caso da infração disciplinar consubstanciada no exercício de atividade político-partidária pelo membro do Ministério Público. Enquanto na Lei Complementar n. 75/1993 tal conduta sujeita o infrator à penalidade administrativa de suspensão de quarenta e cinco a noventa dias, com prazo prescricional de dois anos, na Lei Orgânica do Ministério Público do Ceará essa mesma conduta sujeita o membro à penalidade de demissão, com prazo prescricional de cinco anos.

Isso tudo dificulta a criação de procedimentos e rotinas eficientes, bem como a distribuição equitativa da justiça disciplinar, no âmbito do órgão de controle externo do MP.

27. CRIA O SISTEMA CORREICIONAL ELETRÔNICO NO CNJ

A efetividade do Sistema Correicional do Poder Judiciário é frequentemente questionada. A responsabilização de magistrados que cometem irregularidades é essencial para contrabalancear o poder que exercem e garantir a probidade e integridade dos tribunais brasileiros como um todo. Buscando centralizar as informações sobre os procedimentos disciplinares instaurados em face de magistrados por todo o Brasil, esta proposta pretende reunir em um software informações sobre todos os procedimentos disciplinares contra membros do Poder Judiciário.

Isso permitirá que o órgão de controle externo, o Conselho Nacional de Justiça, possa exercer de modo mais adequado e eficiente a supervisão de tais procedimentos. Com o Sistema, que aproveita a experiência de sucesso do Conselho Nacional do Ministério Público, espera-se que haja um aumento da eficiência do controle disciplinar, bem como da quantidade de processos instaurados e de sanções aplicadas no CNJ.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Institui o Sistema Nacional de Informações de Natureza Disciplinar no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o qual compreenderá informações sobre todos os procedimentos de natureza disciplinar e correlatos instaurados em desfavor de membros do Poder Judiciário no país.

O Sistema será gerenciado por um aplicativo informatizado desenvolvido e disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, assegurando às unidades do Poder Judiciário brasileiro sigilo e segurança dos dados, bem como compartilhamento, entre a Corregedoria Nacional e as demais Corregedorias, dos registros para fins de controle e estatísticos.

Determina que a Corregedoria-Geral de cada Tribunal de Justiça e a do Conselho de Justiça Federal deverão zelar pela correta inserção dos dados no Sistema Nacional de Informações de Natureza Disciplinar, bem como instar os demais órgãos internos ou subordinados a manter atualizado o Sistema.

Além disso, determina-se que as Corregedorias deverão cadastrar, no prazo de 60 dias após a disponibilização do Sistema, todos os procedimentos disciplinares que já estejam em tramitação.

Estabelece, ainda, que a Corregedoria Nacional de Justiça publicará, anualmente, estatística, por unidade do Poder Judiciário, dos dados relativos aos processos e procedimentos correicionais, conferindo maior transparência à atuação disciplinar no âmbito do Judiciário.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A norma mitigará o retardo injustificado do exercício do controle disciplinar pela Corregedoria local. Com o Sistema, permite-se o acompanhamento diário pela Corregedoria Nacional do trâmite de todos os procedimentos disciplinares em curso no país, o que favorece que, naqueles casos, seja formulado ao Plenário do CNJ pedido de avocação dos autos para julgamento por esse órgão ou, ainda, de revisão da decisão proferida naquela instância.





06

**INVESTIDURA
E INDEPENDÊNCIA
DE AGENTES PÚBLICOS**



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

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

29. TRANSPARÊNCIA NA SELEÇÃO DE MINISTROS DO STF

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

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

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

30. ALTERA A COMPOSIÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

31. PROCESSO SELETIVO PARA CARGOS EM COMISSÃO

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

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

32. FICHA LIMPA PARA SERVIDORES PÚBLICOS

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

33. APERFEIÇOAMENTO DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

Amplia prazos prescricionais.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

34. LEI ORGÂNICA DA CGU

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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



07

**MELHORIAS DO
CONTROLE INTERNO
E EXTERNO**



35. FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO

O controle interno na Administração Pública, exercido a âmbito federal no Brasil pela Controladoria-Geral da União, é uma forma de controle da Administração sobre si mesma. Entre suas finalidades estão a detecção e o combate à corrupção na gestão de recursos públicos. Nesse sentido, a presente Proposta de Emenda à Constituição visa fortalecer o controle interno, a fim de torná-lo um instrumento mais eficaz na luta contra a corrupção.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Determina também que as atividades de controle interno sejam desempenhadas por órgãos de natureza permanente e exercidas por servidores organizados em carreiras específicas.

Estabelece diretrizes para o controle interno, definindo como atividades de controle interno as funções de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição.

Estabelece quem são os servidores que farão as atividades de controle interno: agente público, com nível superior e reputação ilibada.

Determina a elaboração, pelos órgãos de controle interno, de plano de trabalho anual, com definição de prioridades e resultados almejados, promoção de intercâmbio de informações relevantes e publicação de relatórios periódicos de suas atividades.

Atribui aos responsáveis pelo controle interno o dever de tornar o Tribunal de Contas ciente quando da constatação de irregularidades ou ilegalidades, sob pena de responsabilidade solidária, e, na hipótese de configuração de crime, prevê o dever de envio de cópia integral do feito apuratório à Polícia e ao Ministério Público.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A atividade de Controle Interno ainda não possui clara definição constitucional. Essa ausência de definição é uma das maiores fragilidades do sistema brasileiro de controle interno, colocando sob constante ameaça a própria existência do seu órgão central (a Controladoria-Geral da União).

Embora seja previsto nos artigos 70 e 74 da Constituição da República, o sistema de controle interno não conta com previsão normativa de alcance nacional, determinando as atividades essenciais que deve contemplar.

A minuta de PEC inspira-se na PEC 45/2009, em tramitação no Senado Federal, já tendo percorrido parte dos trâmites legislativos necessários à sua aprovação.

A falta de controle interno e organização dos entes estatais na prevenção e no combate à corrupção em âmbito interno gera condições inadequadas para a prevalência dos princípios constitucionais regentes da Administração Pública.

36. PROGRAMA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO NA GESTÃO MUNICIPAL

O Brasil tem mais de 5 mil municípios, responsáveis por bilhões de reais gastos em compras públicas e contratações todos os anos. Esta proposta pretende criar instrumentos para prevenir a corrupção no uso de recursos públicos no nível municipal, sem criar, entretanto, estruturas que onerem excessivamente a máquina pública. Esta proposta foi premiada pelo Jota³².

³²JOTA. Como incentivar os municípios a prevenir a corrupção? Rio de Janeiro, 7 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.jota.info/especiais/como-incentivar-os-municipios-prevenir-corrupcao-07122016>>. Acesso em: 5 mar. 2018.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Estabelece o Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal, o qual consiste em mecanismo de adesão voluntária para incentivar a adoção, por municípios com menos de 500 mil habitantes, de boas práticas na prevenção e combate à corrupção.

Entre as boas práticas previstas, estão incluídas a criação de um sistema de controle interno, a publicação de um código de conduta, o estabelecimento de instâncias de auditoria, corregedoria e ouvidoria e a implementação de mecanismos de transparência passiva e ativa.

O Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União será responsável por avaliar o nível de adesão – existência e efetivo funcionamento daqueles instrumentos – dos municípios aderentes, oferecendo-lhes uma certificação em diferentes níveis.

Com base nessa certificação, serão oferecidos benefícios aos municípios mais bem avaliados, como a redução das taxas de juros e encargos nos empréstimos concedidos pela União, o acesso a recursos para capacitação de servidores e para o estímulo ao controle social e a promoção oriunda da publicação dos resultados positivos.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Lida com a diversidade de municípios brasileiros de maneira competente ao criar um sistema que incentiva a adesão, em vez de prever punições para não aderentes.

Estabelece critérios objetivos que poderão ser avaliados de maneira célere e sistematizada, sem onerar excessivamente a estrutura do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

Promove o controle social e estimula a competição entre os municípios, além de estabelecer uma ferramenta de avaliação das gestões de prefeitos e vereadores, útil para que eleitores mensurem o compromisso dos candidatos com o combate à corrupção.

37. SISTEMA DE DECLARAÇÃO DE BENS E DIREITOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS

Agentes públicos devem estar condicionados a regras específicas de integridade e transparência, compatíveis à função pública que exercem. Acompanhar a evolução patrimonial desses agentes é mecanismo indispensável para detectar o eventual recebimento de vantagem indevida e a prática de atos de corrupção e improbidade.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê que todos os agentes públicos devam apresentar declarações eletrônicas detalhando seus patrimônios, bem como as de seus filhos e cônjuge. No caso de posse de mais de 30% das cotas societárias de empresas, o patrimônio destas também deverá ser informado.

Cria o Sistema Eletrônico de Registro de Bens e Valores (Sispatri), o qual será responsável por não só por armazenar as declarações, mas também por cruzar os dados e produzir informações relevantes e úteis para o acompanhamento da evolução patrimonial dos agentes públicos.

Incumbe aos órgãos de controle federal (CGU e TCU) e estaduais (TCEs e controladorias estaduais) a administração do Sispatri.

Prevê a demissão como pena para a não prestação tempestiva das informações requeridas ou a prestação de informações falsas.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O modelo atual de declarações anuais de bens e valores é antiquado e insuficiente, pois não permite a extração de dados e a realização de análises que dependam do cruzamento de dados ou da filtragem de aspectos ou séries temporais específicas.

A reunião de todos os dados em sistemas eletrônicos possibilitará o emprego das mais diversas ferramentas da Tecnologia de Informação a serviço da luta contra a corrupção.

O acompanhamento da evolução patrimonial de agentes públicos é um importante instrumento para se certificar de que esses agentes não estão recebendo vantagens indevidas. Possibilita a detecção rápida de eventuais distorções e oferece as informações necessárias para investigações e auditorias, além de possibilitar a identificação imediata do patrimônio de agentes investigados, o que pode ser necessário no caso da execução de medidas judiciais, como o bloqueio de valores e o sequestro de bens.

38. AUDITORIA PATRIMONIAL ALEATÓRIA DE AGENTES PÚBLICOS

A sociedade manifesta justificada preocupação com a evolução patrimonial de pessoas no exercício de funções públicas, particularmente quando se tornam conhecidos os escândalos de corrupção envolvendo o enriquecimento ilícito de agentes públicos. Assim, sortear um determinado número de autoridades e realizar sindicâncias patrimoniais em relação a elas produz dois efeitos positivos nesse sentido: possibilita que se identifiquem irregularidades, as quais dificilmente seriam desvendadas e poderão servir de ponto de partida para investigações mais amplas. Mas a principal vantagem da medida é que desestimulará conduta ilícitas pela mera possibilidade de que sejam sorteados no futuro.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Determina a realização de sorteios anuais, pelo Tribunal de Contas da União, de 65 autoridades públicas, as quais serão sujeitas a uma sindicância patrimonial.

Esta sindicância se estenderá para membros da família e pessoas jurídicas relacionadas.

Colaborarão na realização dessas sindicâncias a Receita Federal do Brasil e o Ministério Público Federal

Estabelece como ato de improbidade administrativa impedir ou dificultar os trabalhos relacionados a esta auditoria patrimonial aleatória.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Questionamentos genéricos sobre a evolução patrimonial de políticos e outras autoridades são frequentes na imprensa. Inexiste, entretanto, um mecanismo sistêmico que possibilite a averiguação dessa evolução por meio de sindicâncias detalhadas.

Inspirada no programa da CGU que realiza fiscalizações aleatórias em municípios com convênios com a União, a realização de sorteios para identificação dos alvos da sindicância, bem como a ampla gama de autoridades que podem ser sorteadas – membros do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público –, elimina questionamentos relacionados a perseguições políticas.

O caráter aleatório da auditoria tem grande potencial para acelerar a detecção da corrupção e promover a prevenção, criando um ambiente favorável à lisura das autoridades.

39. GESTÃO DE INFORMAÇÕES PARA DETECÇÃO DE CORRUPÇÃO DE FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS

Uma das principais atribuições da Controladoria-Geral da União é acompanhar a evolução patrimonial dos mais de 1 milhão de servidores públicos federais para detectar e investigar instâncias de enriquecimento ilícito. Existem, entretanto, graves barreiras que dificultam o exercício dessa função, como a exigência de ordem judicial para o acesso às informações financeiras de agentes públicos. Esta proposta pretende superar esse obstáculo, facilitando o compartilhamento de dados entre órgãos da União e instituições financeiras e a CGU.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Autoriza o compartilhamento, com a CGU, de dados relativos à situação econômica ou financeira de servidores públicos federais com o objetivo de avaliar a evolução patrimonial destes servidores.

Inclui, entre esses dados cujo compartilhamento fica autorizado, todas as informações produzidas ou custodiadas por qualquer órgão ou entidade pública, da administração direta ou indireta, empresas públicas, autarquias e fundações, inclusive aquelas informações recebidas e custodiadas pela Secretaria da Receita Federal.

Autoriza o Banco Central, as instituições financeiras e a CVM a fornecer à CGU as informações e documentos sigilosos que, fundamentadamente, forem necessárias ao exercício das competências do órgão central de controle interno da Administração Federal.

Torna desnecessária a autorização do Poder Judiciário para o compartilhamento dessas informações com a CGU.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A necessidade de autorização judicial para a quebra de sigilo bancário e fiscal é um grave obstáculo à obtenção das informações necessárias à CGU para que esta realize sua atribuição de avaliar a evolução patrimonial dos agentes públicos com vistas à detecção de casos de enriquecimento ilícito.

A alteração facilita a tarefa de detecção desses casos, pois desburocratiza e simplifica questões de ordem legal associadas ao sigilo dos dados e informações necessários à evidenciação do delito.

40. AUDITORIA ESTATAL SOBRE GOVERNANÇA DE EMPRESAS COM PARTICIPAÇÃO MINORITÁRIA DO ESTADO

Além das empresas estatais e das sociedades de economia mista, o Estado é também acionista em diversas outras empresas, mas como sócio minoritário. Nesses casos, é importante que estejam previstos mecanismos capazes de garantir a adequada administração de recursos que são, em alguma medida, públicos. É por isso que esta proposta exige que empresas com participação do Estado tenham mecanismos de governança e compliance, bem como as empresas estatais.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Atribui aos órgãos de controle interno e externo do respectivo ente da federação a competência de auditar a sociedade empresarial de que não detenham controle acionário as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias quanto às práticas de controle e governança de suas participações acionárias.

Permite aos órgãos de controle interno e externo que requeiram dessas sociedades empresariais em que há participação societária minoritária do Estado os documentos e as informações diretamente pertinentes àquelas práticas.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Há omissão da Lei n. 13.303 quanto à possibilidade de órgãos de controle interno e externo auditarem participações societárias minoritárias de empresas públicas, sociedades de economia mista ou suas subsidiárias, inviabilizando o controle.

De forma exemplificativa, destaca-se que o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União já sofreu uma série de restrições em seus trabalhos de auditoria em virtude da recorrente alegação de que tal órgão não tem a prerrogativa de auditar sociedades nas quais as empresas estatais não detenham o controle, ainda

que a participação de tais estatais, em conjunto ou isoladamente, seja de 49,99%. São exemplos de sociedades nas quais as empresas estatais da União participam de forma minoritária: BV Financeira (Banco do Brasil), Banco Panamericano (Caixa), JBS (BNDES), Norte Energia (Eletrobras) e Sete Brasil (Petrobras).

▼ A ausência desses mecanismos de governança e compliance incentiva gestores mal-intencionados. As investigações conduzidas no âmbito da Operação Lava-Jato indicam que essas participações podem, de fato, facilitar a malversação de recursos públicos.





08

**MEDIDAS
ANTICORRUPÇÃO
NO SETOR PRIVADO**



41. REGULAMENTAÇÃO DO LOBBY

O lobby é uma forma legítima de atuação dos mais variados setores da sociedade – sindicatos, empresas, ONGs – junto ao poder público. A falta de regulamentação dessa atividade, entretanto, gera graves problemas, especialmente considerando-se os desafios éticos dessa interação. Por isso, propõe-se a regulamentação do lobby, para conferir a essa atividade a transparência e a probidade necessárias e garantir a lisura das interações desses atores com autoridades públicas.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Define o lobby e determina medidas específicas de órgãos públicos sobre os quais recai a atividade, bem como estabelece regras para entes privados que buscam a interação com processos de tomada de decisão.

Prevê o registro público das interações entre agentes de relações governamentais e autoridades por meio de um formulário eletrônico de agendamento de audiências.

Determina que agentes de relações governamentais farão o credenciamento perante o órgão ou entidade responsável pelo controle de sua atuação. O cadastro será público.

Estabelece quarentena de 24 meses para quem tiver exercido cargo público eletivo, efetivo ou em comissão, ou emprego permanente de exercer a atividade de lobby relacionada com as atribuições previamente exercidas. Proíbe o credenciamento de quem tenha sido condenado por corrupção ou improbidade administrativa.

Prevê a obrigação de que agentes de relações governamentais elaborem um relatório anual descrevendo suas atividades, a natureza das matérias de seu interesse e seus rendimentos no exercício desta atividade. Pessoas jurídicas também deverão elaborar relatório anual específico.

Estabelece rol de punições para quem atuar em desacordo com este regulamento, incluindo: advertência, multa, suspensão do registro e inabilitação para o exercício da atividade de agentes de relações governamentais.

Propõe que seja dado igual espaço e oportunidade a partes que representem interesses conflitantes na formulação de política pública e propostas legislativas.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

São bem documentadas as inúmeras instâncias em que a falta de regulamentação do lobby gera conflitos de interesse e condutas que cruzam a fronteira da ilegalidade e improbidade³³. A falta de transparência impede que o público compreenda quais interesses influenciam a tomada de decisões e fomenta a corrupção.

42. EXIGÊNCIA DE COMPLIANCE EM GRANDES LICITAÇÕES

A Lei Anticorrupção já criou alguns incentivos para que pessoas jurídicas estabeleçam programas de compliance internos. Grandes contratos são, com frequência, alvos prioritários de esquemas de corrupção. A exigência de um programa de compliance efetivo para que as empresas participem de licitações envolvendo grandes contratos tem o potencial de mitigar desvios de recursos públicos. Além disso, trata-se de um importante passo adicional para tornar esse tipo de instrumento, importante no combate à corrupção, ainda mais disseminado, fomentando uma boa prática no setor privado, com potencial de mudança de cultura em organizações.

³³EPOCA. *Lobby sem lei*. Disponível em: <<http://lobby.epoca.globo.com/>>. Acesso em: 11 mar. 2018.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Cria a obrigação de que pessoas jurídicas que participam de contratações públicas de grande vulto tenham programas de integridade efetivos.

A comprovação da existência de um programa de integridade efetivo será realizada por meio da certificação por parte de pessoa jurídica acreditada pelo poder público para desempenhar essa função. Será o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União o órgão responsável por essa acreditação.

Propõe-se que a regulamentação federal será aplicável aos estados e municípios, caso estes não adotem regulamentações próprias no prazo de 1 ano.

São considerados contratos de grande vulto aqueles que alcancem valores superiores a 30 milhões de reais.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A ausência de sistemas de controle internos e de compliance cria ambientes mais favoráveis para o estabelecimento de amplos esquemas de corrupção, como aqueles descobertos pela Operação Lava Jato.

A Administração Pública é a maior consumidora em inúmeros setores da economia. Exigir um grau de cultivo da integridade mais elevado para que empresas contratem com ela é um importante indutor de práticas éticas no setor privado.

43. INCENTIVO A PROGRAMAS DE INTEGRIDADE NA LEI ANTICORRUPÇÃO

A existência de robustos programas de integridade nas empresas é essencial para que se previna o envolvimento dessas empresas e de seus funcionários com atos de corrupção. Contudo, a lógica empresarial é econômica. Tais programas são adotados quando seu custo é menor que o benefício. O incentivo ao compliance

se dá não apenas por meio da aplicação de sanções significativas para atos de corrupção, tais quais aquelas previstas na Lei Anticorrupção, como também por meio da redução dessas sanções quando a empresa comprovar que adotou as precauções possíveis para evitar a prática ilícita. Para incentivar a adoção de programas de compliance, é ampliada a gama de sanções e se aumenta o desconto econômico dado para empresas que tenham programas efetivos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê como possível sanção administrativa para pessoas jurídicas condenadas por atos lesivos contra a administração pública, no âmbito da Lei Anticorrupção, a declaração de inidoneidade e a consequente proibição de contratar com o poder público pelo prazo de 3 a 5 anos.

Cria a possibilidade de aplicação de novas sanções judiciais a pessoas jurídicas responsáveis por atos lesivos contra a administração pública: a declaração de inidoneidade e a consequente proibição de contratar com o poder público no prazo de 3 a 5 anos; a proibição de obter parcelamento de tributos federais; e o cancelamento de incentivos fiscais ou subsídios públicos.

Determina que a existência de um programa de integridade efetivo – efetividade que será julgada a partir de parâmetros previstos pela União em decreto – poderá levar à redução da multa e do prazo da declaração de inidoneidade, quando a sanção for aplicável na esfera tanto administrativa, quanto judicial. A redução chega a 50%, caso o ato lesivo seja identificado e comunicado às autoridades pela empresa antes de ser descoberto pelo poder público. A empresa deverá, nesse caso, investigar o ato e disponibilizar as provas, bem como comprovar o bom funcionamento do programa de integridade e a adoção de medidas de remediação.

Propõe que, mesmo nos casos em que não tiver sido detectado ou impedido o ato lesivo, haverá redução de 25% das sanções judiciais ou administrativas aplicáveis à empresa (multa e inidoneidade), caso fique comprovado que a existência dos mecanismos de controle e integridade, no nível exigido pela lei, não teria sido capaz de impedir ou detectar o ato lesivo.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Aumentam-se os custos dos crimes cometidos por pessoas jurídicas ao se incluir no rol de possíveis sanções a proibição de contratar com o poder público – especialmente grave para empresas que dependem de sua relação com a administração pública –, a proibição de se obter parcelamento de tributos federais e o cancelamento de incentivos fiscais ou subsídios públicos, esta última considerada uma das sanções mais efetivas pela OCDE³⁴.

Aumentam-se também os incentivos para que as empresas estabeleçam programas de compliance em suas estruturas internas. Os parâmetros atualmente adotados no âmbito da administração federal (Decreto n. 8.420/2015) não proporcionam incentivos adequados para que as empresas invistam em programas de integridade, pois a diferença no valor da multa administrativa para uma empresa que tenha um programa de compliance altamente efetivo é muito pequena.

O estabelecimento de claros parâmetros para a avaliação de programas de compliance será utilizado para possibilitar e balizar a avaliação da efetividade desses programas nos casos concretos. Assim, dificulta-se o emprego de programas estabelecidos apenas formalmente, ou “no papel”, simplesmente para obter benefícios. Oferecem-se também claras diretivas para as empresas interessadas em estabelecer programas de integridade efetivos.

³⁴ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Brazil: Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention*. Outubro 2014, p. 26. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Report-EN.pdf>>. Acesso em: 26 jan.2016.

44. CLAWBACK: DEVOUÇÃO DOS BÔNUS E INCENTIVOS PELOS EXECUTIVOS

Executivos, com frequência, recebem uma remuneração adicional com base nos resultados financeiros que atingem, a qual toma diferentes formas de incentivo, como os bônus. A ideia desta proposta é possibilitar que esses incentivos financeiros sejam restituídos às empresas quando houver evidência de que os executivos participaram de atos ilícitos para alcançar aqueles resultados. Assim, elimina-se mais uma hipótese de enriquecimento ilícito e se reduz o incentivo à conduta ilícita.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Possibilita que a pessoa jurídica recupere incentivos financeiros (bônus, gratificações, participações nos lucros etc.) pagos a executivos, quando verificado que participaram de algum dos atos ilícitos previstos no art. 5º da Lei Anticorrupção. Já é uma prática internacional reconhecida, sendo encontrada em ordenamentos jurídicos pelo mundo, com destaque para os Estados Unidos.

São requisitos para a aplicação desse instrumento: (i) sua previsão expressa em políticas internas, acordos coletivos ou contratos; (ii) a participação dos executivos, por ação ou omissão, culposa ou dolosa, em atos lesivos à administração pública; (iii) a realização de processo interno, com respeito à ampla defesa e ao devido processo legal, em que fique comprovada aquela participação.

Exige que se dê ampla publicidade na hipótese de a cláusula não ser aplicada, nos casos em que estejam presentes os requisitos para tanto.

Determina que a existência e a aplicação efetiva dessa cláusula pela empresa serão um dos elementos a ser considerados na dosimetria de multas previstas na Lei Anticorrupção, assim como já é existência de programa de integridade (art. 7, VIII). Cria-se, assim, um incentivo para que as empresas incluam essas cláusulas em seus contratos.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Bônus são frequentemente identificados como incentivos à corrupção, especialmente quando não atrelados a políticas anticorrupção e na ausência de programas de integridade robustos³⁵. Sem prejudicar essa modalidade de política remuneratória, esta proposta se alinha com recomendações de boa governança corporativa ao estabelecer um equilíbrio em que as empresas passam a dispor de um instrumento para recuperar incentivos pagos em razão de atos ilícitos.

De fato, esses incentivos financeiros, proporcionais aos resultados puramente financeiros alcançados, estão entre os fatores que motivam executivos a adotarem atitudes desonestas para fechar negócios. Estabelecer a possibilidade de que serão recuperados reduz os incentivos para a corrupção sem interferir na essência da liberdade de estabelecer essa política remuneratória.

A par de reduzir incentivos para corrupção, o clawback proporciona uma proteção adicional para as empresas e seus sócios, constituindo um instrumento alternativo para recuperar parte do prejuízo sofrido com os atos ilícitos de seus executivos³⁶.

³⁵FOLHA DE S. PAULO. *Bônus pagos a executivos estimulam a corrupção, diz conselheiro da Odebrecht*. São Paulo, 30 out. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1931337-bonus-pagos-a-executivos-estimulam-corrupcao-diz-conselheiro-da-odebrecht.shtml>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

³⁶O banco norte-americano Wells Fargo recentemente recuperou mais de 100 milhões de dólares de dois executivos envolvidos em fraudes, por meio da cláusula de Clawback. *Wells Fargo to claw back \$75 million from 2 former executives*. New York Times, 10 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/04/10/business/wells-fargo-pay-executives-accounts-scandal.html>>. Acesso em: 4 mar. 2017.

45. RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS POR CORRUPÇÃO PRIVADA

A corrupção não acontece apenas entre atores privados e agentes públicos. Ela pode ocorrer também entre atores exclusivamente privados – quando uma empresa paga propina para o funcionário da sua concorrente a fim de que ele desvie sua clientela. Nesses casos, a ordem econômica e a livre concorrência são comprometidas. Embora existam recomendações internacionais³⁷ para a punição de quem pratica corrupção privada, não existe previsão nesse sentido no direito brasileiro. Responsabilizar as pessoas jurídicas, em geral as principais beneficiadas pela corrupção privada, é, portanto, essencial para dissuadir esse tipo de comportamento.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Institui a responsabilidade civil e administrativa de pessoas jurídicas por corrupção privada, definida como “oferecer, prometer, entregar ou pagar, direta ou indiretamente, a sócio, dirigente, administrador, empregado ou representante de pessoa jurídica de direito privado, vantagem indevida para a prática dos atos listados no §3º e seus incisos deste artigo, bem como para realizar ou omitir ato relativo às suas atribuições funcionais”. Entre os atos listados no §3º estão a combinação de preços e dificultar a entrada de novas empresas no mercado.

Caracteriza os atos de corrupção privada como infrações à ordem econômica, definindo-os no bojo da Lei n. 12.529 de 2011.

Estabelece como elemento a ser considerado na dosimetria das sanções previstas para praticantes de corrupção privada a existência de um programa de integridade dentro das pessoas jurídicas, à semelhança das propostas apresentadas nestas Novas Medidas em relação à Lei Anticorrupção.

³⁷Por exemplo, a Convenção da ONU contra a Corrupção (art. 12).

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A corrupção privada gera graves efeitos para toda a economia, podendo ocasionar, por exemplo, aumento de preços, perda da eficiência comercial e aumento artificial do poder de mercado. De modo geral, prejudica a livre concorrência e ofende os direitos do consumidor.

A responsabilização civil e administrativa de pessoas jurídicas por corrupção privada cobre uma importante lacuna no ordenamento brasileiro. A Lei Anticorrupção prevê a responsabilidade apenas nos casos de atos contra a administração pública, e a Lei do CADE trata, principalmente, dos aspectos ligados ao combate à formação de cartéis. Agora, propõe-se a ampliação do sistema para incluir a previsão de punição para pessoas jurídicas por corrupção privada, além de (mais) incentivos para que estabeleçam programas de integridade.

46. CRIMINALIZAÇÃO DA CORRUPÇÃO PRIVADA

Em paralelo à responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção privada, pretende-se também criar instrumentos para responsabilizar criminalmente os indivíduos envolvidos com essas práticas, em conformidade com recomendações internacionais³⁸. Assim como existem os tipos penais de corrupção ativa e passiva, previstos no Código Penal, para punir a corrupção pública, cria-se um novo tipo penal, com o objetivo de punir a corrupção privada. A repercussão desse tipo de ato ilícito vai muito além do âmbito das empresas envolvidas. São atos que prejudicam a economia como um todo.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Define como corrupção privada (passiva): “exigir, solicitar ou receber vantagem indevida, como sócio, dirigente, administrador, empregado ou representante de pessoa jurídica de direito privado, para beneficiar a si ou a terceiro, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de tal vantagem, a fim de realizar ou omitir ato em violação dos seus deveres funcionais”.

Define como corrupção privada (ativa): "oferecer, prometer ou entregar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a dirigente, administrador, empregado ou representante de pessoa jurídica de direito privado, a fim de realizar ou omitir ato em violação dos deveres funcionais".

Estabelece como pena para esses crimes a reclusão de 2 a 6 anos, além de multa.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A corrupção privada não está tipificada no Brasil, a despeito das recomendações internacionais e da gravidade da conduta. Ao mesmo tempo que o Código Penal reprime o desvio fraudulento ou a apropriação de recursos de uma empresa, silencia em relação a esse comportamento, que lesa igualmente as empresas, mas, para além delas, prejudica os consumidores, a livre concorrência e a ordem econômica.

Essa lacuna dificulta ou mesmo impede uma resposta penal adequada, no Brasil, em relação a escândalos como a corrupção na Fifa³⁹. A proposta possibilita a responsabilização de indivíduos por atos cuja repercussão vai muito além das esferas privadas das empresas e do mundo de negócios. Preenche-se, assim, uma lacuna do Direito Penal brasileiro.

Ainda que se reconheça o diferente nível de gravidade, propondo-se uma pena menor para a corrupção privada, criminalizar essa conduta ao lado da corrupção (pública) ativa e passiva envia uma forte mensagem sobre o quão repreensível e condenável a sociedade brasileira considera as práticas indevidas e corruptas mesmo nos ambientes privados.

³⁸Por exemplo, a Convenção da ONU contra a Corrupção (art. 12).

³⁹ROVER, T. Caso Fifa, mesmo que comprovado, não pode ser considerado crime no Brasil. *Conjur*, 5 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-jun-05/brasil-fifa-nao-considerado-crime-corruptcao>>. Acesso em: 8 maio 2018.



09

INVESTIGAÇÃO



47. APERFEIÇOAMENTO DA COOPERAÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL

O crime não reconhece as fronteiras nacionais, aproveitando-se delas apenas para evadir da Justiça, esconder dinheiro desviado e exportar intrincados esquemas de corrupção. Nesse cenário de criminalidade globalizada, é necessário que investigadores e promotores brasileiros tenham acesso às ferramentas que garantam uma cooperação ágil e eficaz com seus pares estrangeiros.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Estabelece que, em matéria penal, são as autoridades competentes para a cooperação direta a Polícia Federal, na fase de investigação, e a Procuradoria-Geral da República.

Prevê a possibilidade de cooperação direta entre autoridades brasileiras e estrangeiras para dar cumprimento urgente a medidas cautelares, de natureza patrimonial e pessoal, inclusive para fins probatórios, para deduzir pedidos de tutela de urgência e para empregar meios especiais de obtenção de provas ou realizar técnicas especiais de investigação.

Permite a realização de comunicações espontâneas entre os órgãos de persecução criminal brasileiros e estrangeiros.

Prevê a competência do STJ para a homologação de sentença penal condenatória, sendo a Justiça Federal competente para a execução.

Detalha o trâmite para a transferência de processo penal do/para o Brasil, autorizando a convalidação de atos processuais realizados na jurisdição estrangeira e conferindo a competência à Justiça Federal.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A morosidade na tramitação de pedidos de cooperação direta ameaça o sucesso de investigações e processos penais. A necessidade de medidas urgentes é frequente para obter provas, impedir a fuga de investigados e recuperar recursos desviados.

Reconhecer e validar os atos processuais praticados por jurisdições estrangeiras evita que se perca tempo repetindo procedimentos já realizados.

Facilita a realização de bloqueios de valores no estrangeiro, a obtenção de provas, a captura de pessoas foragidas e até o rastreamento de vítimas de tráfico de pessoas.

48. EQUIPES CONJUNTAS DE INVESTIGAÇÃO

Este projeto de lei dispõe sobre a formação de Equipes Conjuntas de Investigação (ECIs) e persecução para a luta contra o crime organizado, a corrupção, o terrorismo e outros crimes graves de cunho transnacional. Atualmente, a Polícia Federal e o Ministério Público Federal encontram diversas dificuldades se desejam investigar crimes dessa natureza com o auxílio de autoridades internacionais, entre as quais a burocracia, a falta de clareza quanto aos limites de atuação dos referidos órgãos, os elevados custos e o longo prazo de tramitação do pedido de formação de tais equipes, gerando ineficiência na persecução criminal. Assim, este projeto de lei busca solucionar esses problemas com a previsão dos requisitos de constituição e prerrogativas de seus órgãos integrantes.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê a criação e funcionamento de ECIs, forças-tarefas binacionais ou multilaterais destinadas a apurar, no território brasileiro ou estrangeiro, crimes transnacionais graves atribuídos a mais de uma jurisdição.

Constituídas de comum acordo entre os Estados Partes, com a participação de autoridades nacionais e estrangeiras, as ECIs terão a participação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, isoladamente ou em conjunto, dentro de suas respectivas competências, e de autoridades ou organizações congêneres, segundo o que dispuser o direito do outro ou outros Estados participantes.

Determina que poderão ser convidados a participar das ECI outros órgãos e entidades federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, assim como organizações internacionais, respeitadas suas respectivas competências.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Falta de clareza da legislação, que não traça, hoje, os procedimentos, competências ou responsabilidades do MPF e da Polícia Federal na formação de ECIs em casos de tráfico de pessoas, hipótese prevista pelo art. 5, III, da Lei n. 13.344/2016.

Burocracia em torno dos pedidos de criação de ECIs. Embora tivesse assinado a Declaração de Brasília sobre a Cooperação Jurídica Internacional Contra a Corrupção, em fevereiro de 2017, assumindo o compromisso de promover a constituição de ECIs, bilaterais ou multilaterais, o Brasil encontrou na burocracia e na complexidade da tramitação dos pedidos um entrave para a criação de ECIs no bojo da Lava Jato. Os longos prazos e elevados custos em torno da formação de ECIs também são problemas que a medida pretende solucionar.

Ineficiência de investigações segregadas. Poder constituir ECIS para investigar corrupção e formas de crime organizado, inclusive o narcotráfico, o terrorismo e o tráfico de pessoas, é fundamental para uma atuação mais eficiente dos Estados.

49. PEDIDOS DE EXPLICAÇÃO DE RIQUEZA INCOMPATÍVEL

Autoridades públicas devem responder a um nível mais alto de exigência de probidade e integridade. Por isso, na presença de indícios de que elas detêm patrimônio incompatível com sua renda, cabe a elas explicar a origem dessa riqueza, demonstrando cabalmente que aqueles recursos são lícitos. Na ausência dessa justificativa, estarão essas autoridades sujeitas à perda desse patrimônio, o qual, passa-se a presumir, teria origem ilícita. É uma experiência inspirada no Reino Unido.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Determina a criação de um procedimento específico por meio do qual o juiz notifica uma pessoa natural ou jurídica para que ele explique a propriedade, posse ou controle, jurídico ou de fato, sobre bens, direitos e valores de qualquer natureza que sejam incompatíveis com seus rendimentos e capacidade econômica conhecidos.

São requisitos para a instauração desse procedimento: identificação de bens, direitos ou valores que se pretende questionar, em valor igual ou superior a 100 mil reais; identificação da pessoa natural ou jurídica, cujas explicações se pretende obter; demonstração da incompatibilidade do patrimônio com a renda; e demonstração de que o requerido é uma pessoa politicamente exposta.

Têm legitimidade ativa para requerer a expedição de notificação para explicação de riqueza incompatível o Ministério Público da União e dos Estados. Poderá o MP instaurar procedimentos prévios para apurar fatos que fundamentem a apresentação desse pedido.

Prevê que, caso o requerido não se manifeste no prazo ou apresente explicações consideradas falsas ou insuficientes, será declarado que aqueles bens, direitos ou valores são presumidos como provenientes de atividades ilícitas, o que poderá fundamentar ação de extinção de domínio.

Estabelece que os autos deste procedimento tramitarão em segredo de justiça.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Com frequência, os investigadores e promotores encontram situações em que há patente incompatibilidade entre o património de um indivíduo e sua capacidade económica. Na ausência, entretanto, de indícios concretos que indiquem prática de crimes, há pouco que podem fazer. Multiplicam-se, assim, as instâncias de enriquecimento ilícito.

Transferindo o ônus da prova, em situações bastante específicas nas quais já foram mostrados indícios básicos de incompatibilidade, para o notificado resguardam-se seus direitos de ampla defesa e devido processo legal, sem, entretanto, impor a necessidade uma prova, muitas vezes, impossível ao Ministério Público.

50. MELHORIAS NOS ACORDOS DE LENIÊNCIA NAS LEIS ANTICORRUPÇÃO E DE IMPROBIDADE

O acordo de leniência é um importante instrumento de investigação. Em troca de um tratamento mais benéfico, a empresa confessa os ilícitos, entrega informações e provas sobre novos crimes e outros responsáveis e antecipa o ressarcimento dos danos, ainda que de modo parcial. O acordo promove a maximização da responsabilização de agentes e do ressarcimento aos cofres públicos. Recentemente, contribuíram para a expansão de investigações como a Lava Jato e para o ressarcimento bilionário dos cofres públicos. É necessário, entretanto, que se aprimore sua regulamentação para garantir que as empresas tenham incentivos suficientes para sua celebração e que as autoridades tenham os recursos para negociá-los e garantir seu cumprimento.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Atribui aos órgãos de controle interno de cada um dos entes federativos a competência para celebrar acordos de leniência – e, na sua ausência, ao chefe do respectivo Poder.

Confere a competência exclusiva para celebrar acordos de leniência ao Ministério Público apenas nos casos em que (i) houver envolvimento de agentes políticos detentores de mandatos eletivos, secretários e ministros, membros do Poder Judiciário, Ministério Público ou tribunais de contas; (ii) houver vinculação da eficácia probatória do acordo com acordos de colaboração premiada (feitos no âmbito criminal), diante da atribuição do MP para estes; e (iii) forem praticados atos lesivos contra a administração pública estrangeira. Nos demais casos, a competência exclusiva é do órgão de controle interno (e, na ausência, do chefe de Poder).

Confere efeito transversal aos acordos, impedindo que a empresa colaboradora seja colocada em uma situação pior do que aquela que estaria se não tivesse cooperado. Para isso, impede a aplicação de sanções por parte de outros órgãos que não aderirem ao acordo, sem prejuízo da atuação dos órgãos legitimados para a cobrança dos prejuízos e tributos devidos.

Cria a possibilidade de leniência para a empresa que não seja a primeira a se manifestar sobre o fato, desde que essa mesma empresa agregue informações relacionadas a outras infrações.

Determina que, quando o gestor da empresa souber de corrupção praticada e não comunicar as autoridades, a pena será dobrada.

Prevê a figura do monitor independente, indivíduo responsável por fiscalizar o cumprimento, pela empresa, dos termos contidos no acordo de leniência.

Amplia a possibilidade de benefícios a serem auferidos pela pessoa jurídica em decorrência da assinatura do acordo, que passam a incluir também a isenção das sanções previstas na Lei de Licitações. Institui critérios mais específicos para a gradação desses benefícios.

Institui a possibilidade de celebração de acordos de leniência no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Embora acordos de leniência sejam altamente benéficos para a sociedade, raramente são feitos no Brasil. De um lado, a inefetividade do sistema de justiça e a impunidade desestimulam a cooperação com a Justiça, o que é alvo de outras propostas do pacote anticorrupção. De outro lado, a legislação atual tem uma série de brechas que causam uma insegurança jurídica quanto aos benefícios, deixando em aberto a possibilidade de a empresa acabar em situação pior do que estaria se não tivesse colaborado. A presente medida visa solucionar este último problema.

A proposta resolve, por exemplo, o problema da multiplicidade de balcões em que as empresas envolvidas com a Operação Lava Jato têm precisado negociar – MPF, CGU, TCU, AGU. Isso constitui um obstáculo ao avanço dos acordos e gera um desafio burocrático interminável para as empresas, impedindo sua recuperação e retorno ao mercado.

Além disso, a possibilidade de as empresas colaboradoras serem punidas mais de uma vez pelas mesmas condutas e de terem as provas, constituídas dentro do âmbito de um acordo, usadas contra elas em outra seara são grandes desincentivos à celebração dos acordos. Esse é outro problema que a proposta objetiva resolver.

51. CONTINUIDADE DE INVESTIGAÇÕES CONEXAS ÀQUELAS DE FORO PRIVILEGIADO

O foro por prerrogativa de função, ou foro privilegiado, garante que determinadas autoridades públicas sejam julgadas pela prática de crimes apenas perante Tribunais. Atualmente, quando surgem indícios de envolvimento nos crimes de uma pessoa que possui foro privilegiado, toda a investigação é suspensa e remetida em sua integralidade às instâncias superiores, o que foge à boa técnica e acarreta prejuízo ao andamento da apuração em relação às pessoas que não têm foro privilegiado.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

O foro por prerrogativa de diversión cesa o término de mandato, cargo o diversión pública, salvo por el proceso de entrega de una instrucción iniciada en Tribunal, caso en que continuará o en julio.

A renúncia ao manda, ao cargo ou a função, bem como a aposentadoria voluntária do agente, no determine una modificación de la competencia en la relación aos procesos con instrução já iniciada nos tribunais.

Se, durante alguma investigação, surgirem evidências concretas da participação de pessoas com foro privilegiado en algum fato, o juiz até então competente extrairá cópia do feito, remetendo-a para o juízo competente para apuração da conductta del agente com foro privilegiado, permanecendo a competência do juiz originário em relação aos demais agentes e fatos.

Caso o Tribunal responsable de la investigación en relación con un agente com prerrogativo de diversión verifique que una separación prevenida de un delito de delito, obtener una autorización de registro definitiva, poderá, un pedido del Ministerio Público, determinar una reunión de los dos bajo la competencia.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A praxe atual de remeter a investigação inteira ao Tribunal quando aparecen evidências do envolvimento de autoridade com foro privilegiado, viola a boa técnica jurídica e prejudica o bom andamento das investigações. De fato, quanto à boa técnica, a competência por conexão não pode se sobrepor à competência constitucional que establece que o foro privilegiado está adstrito a determinadas autoridades, previsão essa, aliás, que deve ser interpretada restritivamente, na linha de recentes precedentes da Suprema Corte.

Além disso, a praxe atual causa evidente prejuízo às investigações, que, muitas vezes, tramitam com o emprego de interceptações telefônicas, suspensas sem prazo para retomada. Investigações da espécie, não raro, envolvem crimes como corrupção e lavagem de dinheiro e são complexas. Algumas apurações envolvem milhares de documentos, e-mails, transações bancárias e conversas telefônicas. A compreensão da investigação para retomada, em tribunal superior, pode demorar meses ou anos, o que gera esmaecimento de provas e dificuldade de se alcançarem os resultados desejáveis, o que, na prática, funciona como escudo de pessoas que têm foro privilegiado contra investigações. As alterações propostas visam amenizar esse cenário.

Além disso, autoridades que ocupam cargos políticos com frequência mudam de função pública. Assim, um deputado estadual pode se tornar governador e, em seguida, deputado federal. Isso gera uma sucessão de remessas entre diferentes tribunais competentes (TJ, STJ e STF, respectivamente), o que, igualmente, promove soluções de continuidade que atrapalham o curso célere das apurações.



**UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**



10

**APRIMORAMENTO
DA RESPOSTA
DO ESTADO
À CORRUPÇÃO
NO ÂMBITO PENAL
E PROCESSUAL PENAL**

52. ARQUIVAMENTO DE CASOS PENAIS COM MENOR PERSPECTIVA ÚTIL

O excesso de casos penais de menor relevância no sistema, com a banalização de investigações e ações criminais, assola a justiça. É infactível dar conta da investigação de todos os fatos criminosos. Na prática, a polícia faz a seleção de casos, instaurando investigação para alguns dos muitos boletins de ocorrência, sem critérios e sem racionalização. O projeto sugere regular de modo adequado o que a realidade em grande medida já impôs. O projeto sugere o estabelecimento regrado do princípio de oportunidade da ação penal para situações predeterminadas, autorizando o Ministério Público a decidir pela não apuração criminal do fato ou deixar de propor a ação penal, ou dela desistir, em situações específicas, canalizando os recursos humanos e materiais limitados do sistema de justiça para ações mais relevantes ou com maior perspectiva útil.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Introduz, para situações predeterminadas, de modo regrado, o princípio de oportunidade da ação penal.

O órgão do Ministério Público, de ofício ou acolhendo sugestão da autoridade policial ou da defesa, poderá fundamentadamente decidir pela não apuração criminal do fato ou deixar de propor a ação penal, ou dela desistir, quando, por exemplo: for insignificante a lesão ao bem jurídico tutelado; em razão da qualidade da prova, for baixa a probabilidade de êxito da ação penal; houver perda do interesse de agir; houver acordo de leniência celebrado nos casos em que a lei o admitir; ou, em razão da necessidade de racionalizar o emprego de recursos materiais e humanos, por sua natureza ou lesividade, o caso não estiver entre os temas para atuação prioritária segundo o órgão de revisão ou coordenação competente, o qual elaborará periodicamente um rol de temas prioritários, que pode ser regionalizado após audiência pública, para a qual deverão ser convidados diversos atores do poder público e da sociedade civil.

Da decisão, cabe recurso para o procurador-geral ou outro órgão a que a lei orgânica atribua competência revisional.

Independente de recurso, o membro do Ministério Público deverá encaminhar sua decisão para o procurador-geral ou outro órgão a que a lei atribua competência revisional, o qual poderá homologar a decisão, requisitar inquérito, que será distribuído a outro membro do Ministério Público, ou designar outro órgão do Ministério Público para oferecer denúncia ou prosseguir na ação.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Em muitas situações, tem havido o arquivamento de investigações pelo Ministério Público ou, mesmo, a seleção pela polícia das notícias que gerarão a instauração de inquérito, mas de modo assistemático, sem a possibilidade de interposição de recurso pela vítima e sem controles institucionais adequados.

Isso tem ocorrido com base em diferentes fundamentos, como insignificância, punição extrapenal com ressarcimento de danos aliados a outros fatores, improbabilidade de sucesso da investigação, falta de interesse de agir, casos de colaboração premiada, casos de perdão judicial, casos de acordo de leniência, casos de acordo penal ou, por fim, para racionalizar recursos materiais e humanos.

A proposta regula o que a realidade impôs, criando controles apropriados. Além disso, torna a Justiça penal mais ágil, efetiva, relevante, econômica, realista, humana e lhe dá a necessária liberdade para priorizar a investigação e o processamento de casos realmente importantes, como corrupção e desvio de dinheiro público.

53. CRIA GATILHO DE EFICIÊNCIA PARA ATINGIR A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

“A Justiça que tarda é Justiça que falha”⁴⁰. A Constituição Federal coloca a duração razoável do processo como garantia fundamental de todas as pessoas e da sociedade como um todo. Organizar os procedimentos investigatórios

e os processos judiciais de maneira que a averiguação e o julgamento sobre esquemas de corrupção ocorram de maneira célere, ao mesmo tempo que respeitem os direitos fundamentais, é essencial para combater a impunidade no país. Caberá, de acordo com esta proposta, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público garantir que esses casos sejam resolvidos e que a Justiça seja, de fato, realizada.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Define o que se entende por duração razoável do processo em diferentes instâncias e hipóteses, para os exclusivos fins dessas normas, que buscam incrementar a eficiência da atuação do Estado. Para processos judiciais, não devem demorar mais que 2 anos na instância originária; 1 ano na instância recursal ordinária; e seis meses em cada uma das instâncias recursais especial e extraordinária.

Determina que todos os tribunais nacionais devam encaminhar ao CNJ informações e estatísticas relativas aos processos relacionados a improbidade administrativa, corrupção e crimes contra a Administração Pública. Esses relatórios também deverão ser publicados e serem de fácil acesso ao público.

Prevê a criação de uma comissão no CNJ responsável por analisar as informações recebidas e propor medidas para garantir o cumprimento das regras de duração razoável do processo.

Define, também para o exclusivo fim dessas normas, que os procedimentos investigatórios cíveis e criminais sob a presidência do Ministério Público não devam exceder 3 anos, entre o ato de instauração e seu desfecho, independentemente da instância em que tramite.

Cria comissão específica para o diagnóstico, a análise de informações e a propositura de medidas de aperfeiçoamento tendentes à concretização da atuação ministerial resolutiva, especialmente quanto a procedimentos investigatórios (cíveis e criminais) e ações judiciais destinados à apuração de atos de improbidade administrativa, corrupção e crimes contra a Administração Pública.

Determina que os Ministérios Públicos da União, dos estados e do Distrito Federal e Territórios deverão encaminhar ao CNMP relatório estatístico anual contendo informações acerca dos procedimentos investigatórios (cíveis e criminais) e ações judiciais destinados à apuração de atos de improbidade administrativa, de corrupção e de crimes contra a Administração Pública.

Prevê a criação de uma comissão no CNMP responsável por analisar as informações recebidas e propor medidas para garantir o cumprimento das regras de duração razoável do processo.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Investigações e processos judiciais envolvendo crimes de corrupção praticados por poderosos são, em geral, bastante morosos. A demora em si gera injustiça, mas, além disso, propicia a prescrição e absoluta impunidade. Quem mais conhece os problemas do sistema são os atores que se dedicam à investigação e ao processamento dos casos de corrupção, juízes e promotores. Contudo, a comunidade jurídica não tem contribuído de forma permanente e sistemática para a solução desses problemas, cuja solução depende, em geral, de mudanças legislativas. Assim, as propostas criam mecanismos que permitirão um adequado diagnóstico das causas da morosidade, bem como estimulam uma postura colaborativa do Judiciário e Ministério Público perante o Congresso, na sugestão de soluções.

Embora se reconheça que a edição de tal medida isoladamente não resolverá de imediato a referida lentidão, ela cria um ambiente institucional propício para o surgimento de soluções que conduzirão ao julgamento célere desses casos. Além disso, a proposta confere transparência às informações sobre a efetividade do Judiciário e do Ministério Público, o que contribui para o debate sobre os problemas e suas potenciais soluções também pela sociedade.

⁴⁰DODGE, R. *Um dia antes de julgamento de recurso de Lula, Dodge diz que justiça que tarda é Justiça que falha*. Brasília, 3 abr. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/um-dia-antes-de-julgamento-de-recurso-de-lula-dodge-diz-que-justica-que-tarda-e-justica-que-falha.ghtml>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

54. IMPRIME MAIOR CELERIDADE AO SISTEMA RECURSAL

A morosidade da Justiça brasileira, praticamente a única com quatro instâncias de julgamento, é uma das principais causas da impunidade dos crimes de “colarinho branco” no país. Sem eliminar garantias processuais e, principalmente, o direito à ampla defesa e ao devido processo legal, esta proposta pretende conferir maior celeridade ao sistema recursal brasileiro.

É importante ressaltar que muitos especialistas consideram a prisão após a condenação em segunda instância uma discussão inafastável para a redução da impunidade de poderosos no Brasil. Contudo, tal questão não foi tratada na iniciativa porque já foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê que o prazo para o pedido de vista de um processo será de apenas 4 sessões, prorrogável uma única vez por mais 2 sessões, após as quais deverá ser reincluído em pauta, que ficará sobrestada até o julgamento do caso (ressalvados processos com previsão legal de urgência). Prevê ainda a possibilidade de convocação de um julgador substituto.

Estabelece, em consonância com o novo CPC, novas regras para o processamento de embargos de declaração no processo penal, prevendo, inclusive, prazo para seu julgamento e vedação da interposição de embargos de declaração sucessivos.

Determina a aplicação de multa nos casos de interposição de embargos de declaração manifestamente protelatórios.

Suspende a prescrição enquanto estiver suspenso o processo, inclusive para análise de repercussão geral. Estabelece que decisões e acórdãos sobre recurso interposto interrompem a prescrição.

Prevê a possibilidade de interposição de agravo para seção, órgão especial ou pleno contra decisão concessiva de habeas corpus.

Extingue os chamados “recursos de ofício”.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Apesar de constituírem um válido instrumento para garantir a cuidadosa apreciação de todos os processos, os pedidos de vista vêm tomando uma dimensão inimaginável, causando graves atrasos no julgamento de muitos feitos. Em matéria penal, por exemplo, o tempo médio de pedidos de vista no STF, entre 1988 e 2013, era de 209 dias e, em questões de processo penal, 163 dias⁴¹.

A utilização de embargos declaratórios como instrumento de protelação do cumprimento das decisões judiciais é outro dos fenômenos que impedem a conclusão dos processos e a efetiva execução das penas. Casos como o do Senado Luiz Estevão e do Juiz Nicolau dos Santos, em que foram interpostos mais de 10 embargos de declaração cada, são sintomas desse problema.

Hoje, muitas grandes operações têm sido anuladas em exames superficiais da matéria feito em habeas corpus, mesmo quando outros tribunais inferiores já reconheceram unanimemente a legalidade do ato e, às vezes, por maioria, sem que exista a possibilidade de recurso em favor da sociedade. Cria-se, assim, tal recurso em atenção à paridade de armas.

Embora não se coadune com um processo em marcha, a prescrição ocorre no Brasil como um mecanismo sistemático de impunidade em casos de réus de “colarinho branco”, mesmo quando o processo tem um trâmite regular. Assim, introduzem-se causas de interrupção e de suspensão da prescrição para harmonizar a regulamentação legal da prescrição com os fundamentos que norteiam o instituto.

⁴¹FALCÃO, J.; HARTMANN, I.; CHAVES, V. *Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV, 2014, p. 101.

55. IMPRIME MAIOR CELERIDADE AOS AGRAVOS EM TRIBUNAIS

Processos envolvendo réus de “colarinho branco” chegam com grande facilidade aos Tribunais superiores. Neles, o agravo certamente é um dos expedientes que, em virtude de sua regulação ou, mesmo, da falta dela, mais atrasam o julgamento de feitos criminais, contribuindo para a impunidade. Assim, esta proposta busca aprimorar as regras que regulam a tramitação dos agravos nos tribunais superiores, proporcionando maior eficiência em sua tramitação.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê que os agravos regimentais, no STF e STJ, não terão efeitos suspensivo.

Determina o processamento imediato do agravo, nos próprios autos, apenas quando este for interposto em face de decisão extintiva do processo, decisão de não admissão ou não seguimento do recurso. Nas demais hipóteses, o agravo ficará retido e será julgado com o recurso ou com a ação, com exceção também dos casos de cabimento do agravo de instrumento.

Possibilita o julgamento do agravo, pelo órgão colegiado, por meio eletrônico.

Autoriza a aplicação de multa ao agravante, quando esse recurso for declarado manifestamente infundado, inadmissível ou improcedente em votação unânime pelo órgão colegiado.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A duração excessiva dos recursos internos é um dos maiores problemas no processo penal brasileiro. Eles chegaram a custar uma média de 566 dias de tramitação nas ações penais que chegaram a termo no STF em 2016⁴².

Em razão da especificidade da Lei n. 8.038 de 1990, é cabível o agravo regimental

de praticamente todas as decisões interlocutórias (art. 39 exige apenas “gravame à parte”), o que é incompatível com a lógica do CPP e do novo CPC. Nos tribunais superiores, a maior parte das decisões é monocrática. Como o agravo acaba muitas vezes suspendendo o curso da investigação ou processo, passam a ocorrer frequentes interrupções e, conseqüentemente, grandes atrasos.

A falta de regulamentação uniforme em relação ao processamento dos agravos produz também graves inconsistências, e cada ministro segue um percurso diferente⁴³.

56. APERFEIÇA A PRESCRIÇÃO PENAL

A maior parte dos casos criminais contra a administração pública e de “colarinho branco” prescreve, isto é, não está sujeita a qualquer punição, ainda que tenha havido condenação lastreada em amplas provas. A impunidade é uma das condições que favorecem a corrupção no Brasil, pois faz o crime compensar. Nesta medida, propõem-se alterações em artigos do Código Penal que tratam do sistema prescricional para que este cumpra a função que tem ao redor do mundo, isto é, propiciar a estabilização das relações sociais sem ser, ao mesmo tempo, instrumento sistemático de impunidade em casos que tiveram tramitação ordinária.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Propõe a extinção da prescrição retroativa, que só existe no Brasil, alterando-se o art. 110 do Código Penal. A prescrição com base na pena aplicada na sentença não terá, por termo inicial, em nenhuma hipótese, data anterior à da publicação da sentença.

Propõe, alinhando a legislação brasileira com a de outros países e o instituto da prescrição executória com seu fundamento, que o marco inicial da prescrição da pretensão executória seja o dia em que a sentença condenatória transita em julgado.

⁴²FALCÃO, J.; HARTMANN, I.; ALMEIDA, G.; CHAVES, L. *Relatório Supremo em Números: o Foro Privilegiado e o Supremo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV, 2017, p. 9.

⁴³Idem, p. 20.

Propõem-se ainda alterações em duas causas interruptivas da prescrição penal, mediante mudanças no art. 117 do Código Penal. O inciso I passa a estabelecer que é o oferecimento da denúncia, e não o recebimento, que interrompe a prescrição, de modo alinhado com o modelo acusatório, o que tem importante efeito em casos de foro privilegiado, nos quais há significativo decurso de tempo entre o oferecimento e o recebimento da denúncia. Propõe, ainda, a inserção do inciso IV-A, que estabelece a interrupção da prescrição pela publicação do acórdão ou da decisão sobre recurso interposto, alinhando a regulamentação do instituto com seu fundamento.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O sistema de prescrição que vigora atualmente é, em diversos aspectos, incoerente com o fundamento técnico do instituto e, além disso, causa de sistemática impunidade, algo para o que jamais foi pensado.

As propostas aproximam o modelo prescricional penal constante no Código Penal brasileiro do modelo europeu e latino-americano, em que a prescrição opera em bases estatisticamente razoáveis, não atuando em prol do afastamento sistemático da responsabilidade penal de poderosos.

57. PROÍBE O INDULTO, A GRAÇA E A ANISTIA PARA CONDENADOS POR CORRUPÇÃO

Indulto, graça e anistia são importantes instrumentos de política penitenciária no Brasil. Têm, entretanto, o potencial de serem cooptados pelo processo político e serem desviados de seu objetivo-fim para proteger políticos e outros agentes investigados ou condenados por corrupção. Com o intuito de se preservar esses instrumentos, mas evitar seu desvio de finalidade, esta proposta visa ampliar a lista de crimes insuscetíveis de graça, indulto e anistia para incluir a corrupção e crimes correlatos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Proíbe a concessão de anistia, graça ou indulto para indivíduos condenados por peculato doloso, concussão e corrupção pública passiva e ativa.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Foi publicado, em 22 de dezembro de 2017, decreto de indulto assinado pelo Presidente da República (Decreto n. 9.246/2017), o qual teria beneficiado, em virtude da redução das condições exigidas, muitos dos investigados e réus acusados de envolvimento com esquemas de corrupção. Permitiria, por exemplo, o perdão das penas após cumprido 1/5 delas, sem qualquer restrição em relação ao montante global da pena perdoada. O fato de o indulto também perdoar a pena de multa aplicada chamou igualmente atenção⁴⁴. Eventualmente, por iniciativa da PGR, o decreto de indulto foi parcialmente suspenso pelo STF.

Exemplos internacionais evidenciam como a concessão desses benefícios pode ser desvirtuada e atrelada a negociações políticas⁴⁵. Considerando-se o número de políticos brasileiros poderosos já condenados, além daqueles investigados, é salutar remover essa ameaça de impunidade. No mais, considerando o pequeno contingente de presos afetados por essa proposta, em relação à população carcerária brasileira, não há qualquer ameaça à utilização desses benefícios com o objetivo de reduzir a superpopulação carcerária.

⁴⁴G1. Governo reduz tempo de cumprimento de pena para concessão de indulto de Natal. Brasília, 22 dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-reduz-tempo-de-cumprimento-de-pena-em-indulto-de-natal-de-2017.ghtml>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

⁴⁵O presidente peruano, alega-se, negociou a concessão de indulto ao ex-ditador Fujimori em troca de votos no Congresso Nacional. EL PAÍS. Indulto de Kuczynski a Fujimori divide o Peru. Lima, 26 dez. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/25/internacional/1514226251_340721.html>. Acesso em: 12 mar. 2018.

58. AUMENTA PENAS PARA CRIMES DE CORRUPÇÃO

O combate à corrupção realiza-se por múltiplas frentes. O trabalho preventivo baseia-se tanto no fortalecimento institucional e no aumento da transparência e da integridade quanto no efeito dissuasório exercido pela punição. Por isso, pretende-se aumentar não só a probabilidade de corruptos terem seus crimes descobertos e comprovados, mas também as penas previstas para os crimes de corrupção e correlatos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Tipifica o peculato-estelionato, figura por meio da qual um funcionário público utiliza-se de seu cargo para praticar uma fraude e fazer com que lhe seja entregue, voluntariamente, bem móvel ou dinheiro.

Aumenta as penas previstas para uma série de crimes, uniformizando-as também. As penas previstas para a prática de peculato, corrupção passiva e ativa, concussão e corrupção ativa em transação comercial internacional passam a ser de 4 a 12 anos. A pena da corrupção e do peculato hoje é de 2 a 12 anos, o que significa um aumento relativamente pequeno.

Estabelece como condição para a progressão de regime de cumprimento da pena, a suspensão condicional, a substituição por pena restritiva de direitos, o livramento condicional, a comutação e o indulto, nos crimes de “colarinho branco”, a efetiva reparação dos danos causados ou a devolução do produto do ilícito.

Determina, como causa de aumento da pena nos crimes de “colarinho branco”, que as penas serão dobradas quando o dano causado ou o produto do ilícito for igual ou superior a 1000 salários mínimos.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O efeito dissuasório da pena é uma função da probabilidade de punição e do montante da punição. No Brasil, além de a probabilidade de punição ser bastante baixa, o montante da punição é ínfimo, o que torna a corrupção um crime de baixíssimo risco e alto benefício. De fato, a pena no país, tradicionalmente, é aplicada sempre de modo próximo ao mínimo legal, que é de 2 anos. Uma pena inferior a 4 anos é convertida em penas alternativas e ainda será indultada depois de cumprida uma pequena fração dela, próxima ou até menor do que 1/4.

O aumento das penas para crimes de corrupção e correlatos tem como objetivo transformar o cálculo racional realizado pelos agentes antes de transgredirem, instituindo um efeito dissuasório. Estudiosos dos crimes do “colarinho branco” – como Neal Shover e Andy Hochstetler – afirmam que o aumento das penas é uma medida de política criminal saudável. O estabelecimento de uma pena padrão para crimes semelhantes resolve, ainda, inconsistências atuais.

Por fim, punir de forma semelhante indivíduos que desviaram milhões de reais em recursos públicos e aqueles responsáveis por pequenos desvios afigura-se injusto e desproporcional. O sistema atual (com a avaliação do valor desviado como uma das várias circunstâncias do art. 59 do Código Penal) mostra-se insuficiente para conferir o devido peso ao montante desviado na determinação da pena, especialmente em casos nos quais houve desvio de grandes somas. A criação de uma causa de aumento de pena para grandes desvios alinha-se, ainda, com a previsão, na seara internacional, do crime específico de grande corrupção, com pena diferenciada.

59. AUMENTA PENAS DA LEI DE LICITAÇÕES

Diversos crimes contra a Administração Pública têm penalidades brandas, especialmente quando se considera que a dosimetria da pena, no Brasil, acarreta penas finais próximas ao mínimo. A isso se soma que as regras vigentes sobre prescrição e a morosidade, que se relaciona também ao excesso de recursos, ensejam frequentemente a impunidade. No caso da Lei de Licitações, não só as penas mínimas, mas também as máximas, são brandas. Dos 10 tipos penais, só 2 têm pena máxima superior a 4 anos, o que veda prisão preventiva para 80% dos crimes contra concorrência e Administração Pública previstos na Lei de Licitações. Por prever pena de “detenção”, não cabe interceptação telefônica e regime inicial fechado. Trata-se de crimes que, frequentemente, lesam milhares ou milhões de cidadãos com o desvio de verbas que seriam essenciais para o bom funcionamento de diversos serviços públicos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

▲ Aumenta penas dos crimes da Lei de Licitações, mitigando o risco de imunidade de crimes do “colarinho branco” e ampliando seu efeito dissuasório. A pena mínima passa a ser, em alguns tipos que refletem condutas mais graves, de 4 anos, de modo coerente com as penas propostas para a corrupção e crimes assemelhados em outro projeto deste pacote.

▲ Alguns tipos penais são ampliados ou alterados, para preencher lacunas existentes. Assim, o tipo penal de extorsão em licitação passa a ter tratamento semelhante ao da extorsão previsto no Código Penal.

▲ Amplia os limites da multa aplicável.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Desviar dinheiro em licitações passará a ser crime de alto risco. Hoje, quem rouba um veículo de uma pessoa à mão armada pode ser submetido a uma pena entre 5 e 13 anos. Trata-se de dano limitado ao patrimônio de uma vítima. Contudo, quem frauda licitação para desviar milhões de reais e prejudica milhares ou milhões de pessoas não vai para a cadeia nenhum dia, visto que condenações de 2 a 4 anos geram substituição da pena por medidas alternativas. Enquanto a extorsão no Código Penal é punida com sanção entre 4 e 10 anos, na Lei de Licitações a pena varia entre 2 e 4 anos. O projeto busca corrigir essas distorções que contribuem para a percepção de que os crimes da lei de licitações compensam.



11

**APRIMORAMENTO
DA RESPOSTA DO ESTADO
À CORRUPÇÃO NO ÂMBITO
DA IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

60. ESPECIALIZAÇÃO DE VARAS EM IMPROBIDADE E CORRUPÇÃO

Ações de Improbidade Administrativa, empregadas para responsabilizar agentes públicos que cometeram irregularidades no exercício da função pública, são de difícil e demorado julgamento em razão de suas complexidades jurídicas e factuais. Assim, criar varas específicas, dedicadas unicamente ao julgamento dessas ações, permitirá que se estabeleçam rotinas e padrões mais eficientes. Esta proposta baseia-se na bem-sucedida experiência das Varas Especializadas em Lavagem de Dinheiro e Crimes contra o Sistema Financeiro.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Determina que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instituirão Varas Especializadas em Ações Cíveis de Improbidade, com competência para julgar aquelas ações previstas na Lei n. 8.429, de 1992, e na Lei n. 12.846, de 2013.

Essas varas terão competência, ainda, para ações cíveis conexas e para as ações penais correlatas aos mesmos fatos e agentes, ressalvada a competência especializada de outras varas especializadas, como as de lavagem e de combate ao crime organizado.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

É grande a morosidade no julgamento de ações de improbidade administrativa. Apesar de ser meta do Conselho Nacional de Justiça (Meta 4), há alguns anos, o incremento na celeridade do julgamento dessas ações ainda permanece um substancial passivo de processos de improbidade a serem julgadas, totalizando mais de 65 mil ações distribuídas⁴⁶.

Além disso, como indica o Relatório de Metas de 2016, apenas cinco tribunais conseguiram cumprir a meta (no caso da Justiça Estadual, julgar 70% das ações distribuídas até 2013, inclusive). A Justiça Federal, com a meta de julgar 70% das

ações distribuídas até 2014, inclusive, foi ainda pior, tendo cumprido menos de 50% dessa meta⁴⁷.

Ações de improbidade administrativa são notoriamente exigentes, consumindo grande tempo e esforço para serem julgadas. Por isso, seu julgamento se beneficiaria de um tratamento mais específico e padronizado.

61. AMPLIA CONCEITO DE AGENTE PÚBLICO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal n. 8.429/92) estabelece punições de caráter cível aplicáveis aos agentes públicos em casos de improbidade administrativa (má gestão pública), a exemplo de: enriquecimento ilícito, atos que causam prejuízo ao erário e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública. A lei aplica-se aos agentes públicos. É, portanto, de fundamental importância determinar o que se entende por agentes públicos. No art. 2º, em vigor, são entendidos como agentes públicos: “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”. A medida propõe a ampliação do conceito, equiparando a agentes públicos pessoas físicas ou jurídicas que celebram ajuste administrativo com a Administração Pública que lhes confere o gerenciamento de recursos públicos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Passa a ser agente público por equiparação “o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a Administração Pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente”.

⁴⁶CNJ. Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário. Brasília, abr. 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/05/64acb190bee63682ea4b717805f5acce.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

⁴⁷Idem.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Quando a Lei n. 8.429/92 foi criada, a participação de particulares no exercício de atividades notoriamente de interesse público, mediante ajuste administrativo com a Administração Pública, ainda não era recorrente, de modo que sua situação não chegou a ser abrangida na Lei de Improbidade, muito embora estejam em posição semelhante à dos agentes públicos por ela atingidos.

Hoje, é frequente a prática de atos de improbidade administrativa por particulares, pessoas físicas ou jurídicas. A alteração visa, portanto, atualizar a norma para ajustar seu alcance à razão de sua existência, conferindo maior efetividade a essa lei, que tem um importante papel na prevenção e punição, inclusive, de atos de corrupção.

62. MELHORA RESPOSTA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PARA A FALTA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

Torna a obstrução de trânsito de mandato político ato de improbidade administrativa. Isso significa que aqueles que impedirem a transição entre governos, prejudicando a continuidade do serviço público ou a prestação de contas de recursos já recebidos, poderão perder suas funções públicas e ter seus direitos políticos suspensos. Também cria uma presunção relativa de dano pela omissão na prestação de contas, já que, hoje, a ausência de prestação de contas pode ser utilizada por administradores como forma de não devolver valores desviados, pois a comprovação da má utilização dos recursos é extremamente difícil sem a colaboração do próprio órgão omissor.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Tipifica como ato de improbidade administrativa a obstrução de transição de mandato. Dessa maneira, quem impedir ou, de qualquer forma, embaraçar a transição de mandatos políticos, prejudicando a imediata continuidade do serviço público ou a prestação de contas de recursos recebidos no mandato anterior, poderá ser punido administrativamente. Transfere a previsão da omissão da prestação de contas do art. 11 para o 10,

criando, quanto aos efeitos da condenação, uma presunção relativa de dano, já que o gestor ímprobo que tenha desviado, executado de forma deficiente ou mesclado o uso de recursos para aquela obra ou serviço específico com outros recursos vê na omissão de prestação de contas uma “saída” para não devolver valores eventualmente desviados ou malversados.

▼ Cria o dever de ressarcir a totalidade dos recursos com contas não prestadas ou manifestamente ineptas, com o propósito de impedir que o administrador se utilize de artifícios por ele mesmo criados para evitar sua submissão às sanções decorrentes da Lei Federal n. 8.429/92, notadamente as patrimoniais. Da mesma forma, cria-se um incentivo para que o administrador público realize a prestação de contas, ainda que incompletas, de modo a afastar a configuração de seu dolo na prática do ato ímprobo.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

▼ Hoje, na guerra política, há episódios em que o mandatário que deixa a posição pública, visando dificultar a vida de seu opositor que assumirá a posição pública, subtrai ou inutiliza documentos referentes a gastos, impedindo a devida prestação de contas por sucessores e trazendo sérias dificuldades para as agências de fiscalização e para a própria governabilidade do município, uma vez que a não prestação de contas dos recursos federais transferidos impede que o ente municipal receba novos recursos.

▼ Além disso, em diversos casos se constata que há uma omissão proposital do gestor em prestar contas, como estratégia de defesa, isto é, para esconder informações que comprovem o desvio ou mau uso dos recursos pelos administradores. De fato, é muito difícil comprovar a má aplicação de recursos públicos sem a colaboração do órgão omisso. Dado que cabe ao autor da ação de improbidade ou ressarcimento o ônus de comprovar o dano, mesmo quando o gestor não prestou contas, é melhor para o mau gestor simplesmente se omitir, pois, mesmo com a eventual condenação por ato de improbidade, ele se livrará de sofrer uma condenação que determine o ressarcimento do dano provocado. Esse quadro privilegia o gestor omisso se comparado àquele que prestou contas e que terá as irregularidades e os danos mais facilmente apurados.

63. APERFEIÇA O SISTEMA DE PUNIÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O presente projeto de lei introduz uma série de medidas que visam melhorar o atual sistema de punições da Lei de Improbidade Administrativa, tornando-o mais justo e efetivo.

PRINCIPAIS PROPOSTAS DA MEDIDA:

Torna vinculantes as sanções de ressarcimento integral e perda de bens ou valores quando comprovado o dano ao erário ou enriquecimento ilícito, não podendo ser aplicadas isoladamente.

Possibilita o aumento em até 2/3 da pena relativa ao ato de improbidade administrativa que importe desvio de verba pública da saúde ou da educação, ou que cause prejuízo à efetiva prestação desses serviços.

Estabelece parâmetros claros, hoje inexistentes, a serem levados em consideração pelo juiz na aplicação da sanção. Entre eles, a gravidade da infração, a vantagem auferida ou pretendida pelo réu, a consumação ou não da infração, o grau de lesão ou perigo de lesão e as consequências sociais e econômicas produzidas pela infração, a capacidade econômica do infrator, seu poder político ou econômico e sua colaboração para a investigação.

Determina que o juiz poderá atribuir peso diferenciado aos fatores e que aqueles que não forem aferidos ou aplicáveis não afetarão, em benefício ou em prejuízo do sujeito passivo, a dosimetria das sanções.

Determina que a corte de apelação tratará diferencialmente a dosimetria da pena feita na sentença, revisando-a no caso de constatar abuso de poder discricionário.

Determina que o juiz poderá autorizar o parcelamento do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa se o réu demonstrar incapacidade financeira de saldá-lo, de imediato, em até 24 parcelas mensais.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Hoje, a redação imprecisa da Lei de Improbidade tem levado alguns magistrados a deixar de aplicar o ressarcimento ou perda de bens e valores, quando estes deveriam ser aplicados, ou, então, a condenar o infrator apenas ao ressarcimento ou perda de bens ou valores – o que também é vedado pelo STJ –, quando essas sanções têm caráter meramente ressarcitório, não devendo ser aplicadas isoladamente, necessitando do acompanhamento de uma sanção de natureza punitiva.

Em segundo lugar, dado que as áreas de saúde e educação foram alvo de quase 70% dos esquemas de corrupção e fraude desvendados em operações policiais e de fiscalização do uso de verba federal pelos municípios nos últimos 13 anos, e que a saúde e educação são direitos humanos fundamentais com especial estatura e proteção constitucional, é razoável conceber que as penas para atos de improbidade administrativa que os prejudiquem sejam mais severas.

Em terceiro lugar, este projeto de lei busca solucionar outro ponto que sempre gerou insegurança no juízo de dosimetria das sanções aplicadas na improbidade administrativa: a ausência de parâmetros claros e seguros para o juiz se guiar. Propõe-se a adoção de parâmetros semelhantes àqueles trazidos pela lei Anticorrupção (Lei n. 12.846/2013), mais abrangentes e seguros.

Ainda, a presente medida visa conferir maior liberdade ao juiz para conferir pesos diferenciados aos fatores a serem considerados. Além disso, pretende evitar o equívoco de dividir o montante total da possível variação da pena pelo número de fatores, o que, na prática, acabaria por reduzir a margem de liberdade do juiz. Ainda, a presente medida busca lidar com a insegurança jurídica gerada pelo não

reconhecimento de uma margem de liberdade para o juiz, a qual poderia provocar a revisão indiscriminada da dosimetria da pena e um ineficiente funcionamento do sistema de revisão judicial.

Por fim, o projeto preenche a lacuna da lei referente à inexistência de autorização para parcelamento. Tal lacuna tem ensejado, por vezes, parcelamentos judiciais desvinculados da demonstração de incapacidade financeira para o pagamento, em prejuízo da sociedade.

64. APERFEIÇA AS REGRAS DE PRESCRIÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A prescrição é a perda do poder do Estado de punir quem comete ilegalidades em razão da passagem do tempo. O modo como a Lei de Improbidade Administrativa a regula, contudo, faz com que seu cálculo seja complexo, diferenciando-se conforme o tipo de ato ou de agente público infrator, sem que haja justificativa razoável para o tratamento diferenciado. Dessa forma, o presente projeto de lei propõe que as regras de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa sejam simplificadas, adotando-se o prazo prescricional único de 10 anos contado da data do fato ilegal. Também é proposto aqui que, quando tais atos constituam crimes, o prazo prescricional siga as regras da lei penal.

PRINCIPAIS PROPOSTAS DA MEDIDA

Unifica os regimes de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa. A prescrição ocorrerá no prazo de dez anos contado da data do fato.

Estabelece que, quando o ato de improbidade administrativa configurar crime, o prazo prescricional será regulado de acordo com as regras do Código Penal, pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, independentemente da propositura e do resultado da respectiva ação penal.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Este projeto de lei pretende tornar mais justas as regras de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa, bem como reduzir sua complexidade. As diferentes formas de cálculo, além de darem tratamento desigual para situações idênticas, demandam o acesso a estatutos de servidores públicos que podem ser peculiares em cada unidade da federação brasileira entre os milhares de existentes. Isso torna muito difícil o controle do prazo final do trabalho de investigação de um ato de improbidade, contribuindo para sua prescrição, que é uma das principais causas de impunidade em nosso sistema de direito sancionador. As mudanças propostas visam resolver esses problemas.

65. IMPRIME MAIOR CELERIDADE AO PROCESSAMENTO DE AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O réu que confessa um fato no âmbito do processo penal tem direito a benefícios legais, ao passo que o mesmo réu, em uma ação de improbidade administrativa, não recebe nenhum tratamento diferenciado com relação àquele que, além de negar autoria, sabendo-se culpado, ainda tenta alongar o processo no tempo, visando a sua impunidade. Nesse sentido, este projeto de lei apresenta benefícios para o réu que confessar os fatos e concordar com suas consequências jurídicas. Elimina também brechas e procedimentos desnecessários que prolongam o julgamento de ações de improbidade administrativa. A defesa inicial, nesse tipo de processo, é hoje duplicada (em defesa prévia e contestação), quando isso não acontece nem no processo penal, o qual tutela a liberdade, bem mais caro à sociedade. Propõe-se a simplificação do procedimento, resguardando-se plena oportunidade para o acusado exercer amplamente sua defesa.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Propõe-se, no âmbito da improbidade administrativa, um benefício de redução de pena, em até 1/3, para o réu que confessar os fatos que lhe são imputados, concordar com suas consequências jurídicas e pedir o julgamento antecipado do feito já no momento da defesa inicial. Caso isso ocorra em momento posterior, a redução será de até 1/6. Além disso, mesmo tendo dado causa ao ajuizamento da ação de improbidade, haverá isenção dos ônus da sucumbência na primeira situação e redução proporcional na segunda.

Elimina a defesa prévia, instância em que o réu tinha a oportunidade de se manifestar sobre a admissibilidade da petição inicial antes do seu recebimento.

Determina que caberá ao juiz avaliar o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da ação e, caso entenda que estão presentes, ordenar a citação do réu para que apresente sua contestação, aplicando-se, a partir de então, as regras do Código de Processo Civil, o qual, por sua vez, confere ampla oportunidade para que o juiz julgue conforme o estado do processo, impedindo eventuais ações descabidas de seguirem adiante.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A morosidade do Judiciário em julgar ações de improbidade administrativa já levou o CNJ a emitir metas para todos os tribunais do país – metas que são repetidamente não cumpridas⁴⁸. Mudar o procedimento de defesa inicial duplicado (defesa prévia e contestação) a que estão sujeitas essas ações é necessário para resolver esse problema.

Há um tratamento diferenciado injustificado concedido ao réu que confessa os fatos no âmbito do processo penal quando comparado àquele concedido ao que confessa em ação de improbidade administrativa. Enquanto o primeiro tem direito a benefícios legais (v.g., CP, art. 65, “d”), este último recebe o mesmo tratamento que o réu que, além de negar autoria, sabendo-se culpado, tenta protrair o processo no tempo, visando a sua impunidade.

Um dos fatores que contribui para essa morosidade é a fase duplicada de defesa prévia. Como se exige hoje a citação pessoal em dois momentos iniciais do processo – não se satisfazendo a exigência sequer com a notificação de advogado constituído –, com frequência passam-se anos até que essa fase inicial da tramitação da ação de improbidade, duplicada de modo desnecessário, seja superada. A habilidade de réus se evadirem da citação, somada à complicação nos casos de réus múltiplos, configura receita para demora e impunidade.

Um exemplo que ilustra essa situação é ação em face dos dirigentes da Fundação da UNB e do Cespe, proposta em razão de irregularidades cometidas em licitações. Proposta contra 7 réus, foram necessários 4 anos para que a defesa prévia de todos fosse apresentada e a ação, recebida. Depois, foi necessário mais um ano e meio para que se procedesse à renovação das citações. No total, foram mais de 5 anos apenas para que o juiz determinasse às partes a produção de provas.

Trata-se de procedimento ineficaz que sequer potencializa o direito de defesa do réu. Na maioria dos casos, o réu se presta apenas a repetir, na defesa prévia e na contestação, os mesmos argumentos de fato e de direito. Obriga, ainda, o juiz a se manifestar em duas oportunidades sobre os mesmos argumentos.

⁴⁶CNJ. Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário. Brasília, abr. 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/05/64acb190bee63682ea4b717805f5acce.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2018.



12

**INSTRUMENTOS
DE RECUPERAÇÃO
DO DINHEIRO DESVIADO**



66. AÇÃO DE EXTINÇÃO DE DOMÍNIO

Impedir que os produtos de atividades ilícitas sejam aproveitados pelos criminosos é necessário para eliminar um possível incentivo à prática criminosa e agravar o efeito dissuasório das políticas anticorrupção. É mister também evitar que esses recursos adentrem a economia formal. É exatamente para suprir as lacunas em que a persecução criminal não alcança os frutos do crime que se propõe a criação da ação de extinção de domínio.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê a ação de extinção de domínio como instrumento para decretar e ver cumprida a perda dos direitos de propriedade e de posse sobre bens, direitos e valores que sejam produto ou proveito, direto ou indireto, de infração penal ou outras atividades ilícitas.

Estabelece um rol taxativo de crimes em relação aos quais a ação de extinção de domínio será aplicável.

A decretação da extinção de domínio não depende da aferição de culpa pela conduta ilícita ou de processo e julgamento das infrações penais relativas, mas ficará prejudicada em caso de sentença penal absolutória com trânsito em julgado.

Autoriza a concessão de tutelas de urgências, bem como a alienação antecipada para evitar o perdimento ou degradação dos bens objeto da ação.

São legitimados ativos para propor a ação de extinção de domínio a União, os Estados e o Distrito Federal, para quem os direitos de propriedade serão transferidos.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

São muitos os casos em que as infrações não podem ser investigadas ou punidas – prescrição, morte do autor, fuga, impossibilidade jurídica ou material para obtenção de provas suficientes –, criando uma lacuna legislativa que possibilitaria a fruição,

pelo próprio autor ou terceiro, de patrimônio oriundo de atividades ilícitas. Ou seja, nos casos em que a persecução criminal se figura impossível, depende-se da ação civil de extinção de domínio para evitar a contaminação da economia formal e a retroalimentação de atividades ilícitas.

67. CONFISCO ALARGADO

O confisco alargado visa instituir de maneira mais efetiva a ideia clássica de que “o crime não compensa” ou, mais precisamente, não deve compensar. Em crimes graves que geram benefícios econômicos ilícitos, cabe ao Estado não somente punir os responsáveis, mas também evitar que mantenham os recursos que obtiveram por meio da infração e os utilizem em outros delitos. No entanto, nem todos os crimes podem ser investigados e punidos, em razão da limitação de recursos à disposição do Estado, de modo que o confisco alargado visa permitir ao Estado alcançar patrimônio cuja origem não tenha sido explicada e possa ser razoavelmente atribuída a condutas criminosas.

PRINCIPAIS PROPOSTAS DA MEDIDA

Torna efeito da condenação em segunda instância por crimes específicos a perda, em favor da União, da diferença entre o valor total do patrimônio do condenado e a parte desse patrimônio cuja origem possa ser demonstrada por seus rendimentos lícitos ou outras fontes legítimas. O processamento da perda dos referidos bens, direitos ou valores, efetivado mediante requerimento fundamentado do Ministério Público, terá início no prazo de até dois anos, perante juízo criminal.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Em primeiro lugar, a presente proposta visa fazer cumprir diretrizes de tratados dos quais o Brasil é signatário, adequando o sistema jurídico pátrio a recomendações de fóruns internacionais voltados a coibir o crime organizado. Além disso, busca harmonizar a legislação brasileira com sistemas jurídicos de outros países que já preveem medidas similares e com os quais o Brasil mantém relações e acordos de cooperação, permitindo

a reciprocidade e o combate a crimes graves de efeitos transnacionais.

Em segundo lugar, diante da existência de situações em que não é possível identificar ou comprovar a prática de crimes graves que geram benefícios econômicos, casos em que, sem a possibilidade de se promover a responsabilidade criminal, o confisco clássico e o confisco por equivalente não são capazes de evitar o proveito ilícito e a utilização desse patrimônio de origem injustificada em novas atividades criminosas, esta medida visa permitir que o Estado alcance o patrimônio de origem injustificada, desde que comprovada 1) prévia condenação por um crime que, nos termos legais, enseja presunção razoável de uma carreira criminosa anterior que gerou ganhos econômicos; e 2) comprovação pela acusação de que o condenado controla um patrimônio incompatível com seus rendimentos e atividades econômicas lícitas conhecidas.

68. APERFEIÇA O BLOQUEIO DE BENS NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Este projeto de lei visa evitar uma possível interpretação equivocada da Lei n. 8.429/92, deixando ainda mais claro o que já está explicitado na lei e pacificado na jurisprudência. Além disso, tem por objetivo conceder tanto à Administração Pública quanto ao Poder Judiciário medidas efetivas que permitam preservar alguma espécie de patrimônio que possa futuramente servir para arcar com uma eventual condenação e, assim, garantir os resultados da ação de improbidade administrativa. O motivo disso seria a difícil recuperação de bens obtidos em decorrência de atos de improbidade administrativa, em virtude da ocultação e dilapidação do patrimônio por agentes ímprobos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Atribui à autoridade administrativa responsável pelo inquérito de improbidade administrativa a responsabilidade de representar ao Ministério Público para adoção da tutela cautelar de indisponibilidade dos bens do indiciado, quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito.

Permite a indisponibilidade de bens adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade, a fim de assegurar o integral ressarcimento do dano, a restituição do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito e o pagamento de possível multa civil como sanção autônoma.

Dá ao juiz permissão de autorizar o desconto administrativo mensal de até 30% (trinta por cento) da remuneração do agente público, até o valor do enriquecimento ilícito auferido ou do prejuízo sofrido pela Administração Pública, diante da insuficiência de bens, devendo o produto ser depositado em juízo e convertido em renda ao ente público envolvido caso o agente seja, ao final, condenado, ou a ele restituído, se absolvido das imputações.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Possível interpretação equivocada da Lei n. 8.429/92. A nova redação tem por objetivo deixar ainda mais claro na lei o que já está claro e pacificado na jurisprudência.

Difícil recuperação de bens obtidos em decorrência de atos de improbidade administrativa, em razão da ocultação e dilapidação do patrimônio por agentes ímprobos. Assim, a alteração concederia tanto à Administração Pública como ao Poder Judiciário medidas efetivas que permitissem amealhar ou resguardar alguma espécie de patrimônio que pudesse servir, futuramente, para liquidar a condenação eventualmente proferida.

69. EXECUÇÃO CÍVEL DA PENA

O Novo Código de Processo civil prevê, no rol de títulos executivos judiciais, a sentença penal condenatória transitada em julgado, decisão definitiva que costuma levar anos até ser tomada e da qual não se pode recorrer. Contudo, a necessidade do trânsito em julgado da sentença criminal para a execução da parte cível da pena, isto é, aquela que não diz respeito ao direito de ir e vir do cidadão, gera, como consequência, a impossibilidade de reapropriação de centenas de milhões de reais desviados pela corrupção enquanto durar o processo. Assim, a medida permitiria a execução da parte cível da pena após interpostos os recursos ordinários, evitando o desnecessário e longo tempo de espera para o ressarcimento dos danos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Incluir a sentença condenatória penal e de improbidade confirmadas pelo Tribunal de 2º grau entre os títulos executivos judiciais (ainda que caiba recurso especial ou extraordinário).

A caução – valor depositado como garantia para o cumprimento de obrigação ou indenização de possível dano – poderá ser dispensada nos casos em que o crédito for de natureza pública, independentemente de sua origem.

Estabelece que poderão também promover a execução, no juízo cível, para o efeito de reparação do dano, o ofendido, seu representante legal e herdeiros.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A necessidade do trânsito em julgado da sentença criminal para a execução da parte cível. Uma das consequências da demora recursal é a impossibilidade de o Brasil se reapropriar das centenas de milhões de reais desviados pela corrupção e que se encontram impedidos de serem restituídos aos cofres públicos diante da necessidade de obtenção da demorada decisão definitiva, com trânsito em julgado.

70. RASTREAMENTO DE BENS

Desvendar complexos esquemas de corrupção exige um conjunto de ferramentas à disposição de investigadores e promotores. Atualmente, eles se encontram prejudicados pela dificuldade em obter o cumprimento de ordens judiciais de quebra de sigilo bancário e fiscal. As informações oriundas desses procedimentos são de enorme valor para que se compreenda os fluxos de recursos dentro de organizações criminosas e entre atores público e privados. Obtê-las integralmente e de maneira célere é, portanto, essencial para que essas investigações tenham sucesso.

PONTOS PRINCIPAIS DA PROPOSTA

Estabelece 20 dias como prazo máximo para o envio de informações, em ordens judiciais de quebra de sigilo fiscal e bancário, pelas instituições financeiras e pela Receita Federal.

Determina que bancos e instituições financeiras criem setores próprios, especializados em atender ordens judiciais de quebra de sigilo bancário e rastreamento de recursos.

Autoriza que juízes apliquem multa, em caso de não cumprimento de ordens judiciais, no valor de um mil a dez milhões de reais.

Prevê que o Ministério Público e as autoridades policiais deverão ter acesso direto, por meio eletrônico, às informações bancárias relativas a operações financeiras em que já envolvam dinheiro público.

Autoriza o compartilhamento de informações bancárias recebidas das instituições financeiras pela Receita Federal com o Ministério Público.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Com frequência, no bojo de grandes operações de investigação, o longo tempo que demoram as instituições financeiras para cumprir ordens judiciais prejudica o desenrolar das investigações e ameaçam as chances de efetiva recuperação de dinheiro desviado.

Quando bancos fornecem as informações requeridas em formatos pouco amigáveis ou incompletas, exige um grau de retrabalho por parte dos investigadores e servidores do Judiciário que não se justifica tendo em vista o elevado nível de tecnologia empregado pelos bancos no serviço aos seus clientes.



**UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**

