

Novas Medidas contra a Corrupção

Apresentação

As Novas Medidas contra a Corrupção são o maior pacote de medidas anticorrupção já produzido no mundo. São formadas por mais de 80 projetos de lei, propostas de emenda constitucional e resoluções que pretendem oferecer uma resposta sistêmica para a corrupção no Brasil. Investigações e operações contra a corrupção são importantes, mas é preciso ir além e enfrentar as causas estruturais desse problema social.

As Novas Medidas são uma iniciativa liderada pela Transparência Internacional (TI), principal organização global dedicada à luta contra a corrupção, com presença em mais de 100 países, e pelas Escolas de Direito do Rio de Janeiro e de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o principal *think tank* do Brasil, com a participação de muitas outras entidades e dezenas de especialistas. Trata-se de uma contribuição para o debate, sabendo-se que as medidas podem e devem ser aperfeiçoadas. Neste momento, exatamente com esse objetivo, as Novas Medidas se encontram na fase de consulta pública e aguardam a sua contribuição.

O pacote foi formado a partir do trabalho de especialistas sobre as melhores propostas existentes e experiências brasileiras e internacionais, e sobre soluções inovadoras criadas dentro da iniciativa. **Esse imenso trabalho resultou numa resposta multifocal à corrupção em diferentes frentes: prevenção, controle e participação social, educação, investidura de agentes públicos, transparência e acesso à informação, desburocratização, responsabilidade e democracia partidária, desenvolvimento institucional, integridade empresarial, detecção, investigação, sanção, articulação interinstitucional, cooperação internacional e recuperação de ativos.**

Ao mesmo tempo em que você é convidado para conhecer, opinar e participar da construção das Novas Medidas, apresentamos abaixo uma breve visão panorâmica de alguns de seus principais aspectos.

As Novas Medidas encaram a corrupção como um problema social sistêmico, multifacetado e dinâmico, que deve ser tratado com um marco legal adequado, políticas públicas e participação social em diferentes frentes e de modo permanente. Para que o esforço anticorrupção feito por meio desta iniciativa possa prosseguir de modo institucional, as Novas Medidas propõem a criação de um **Sistema Nacional de Combate à Corrupção e Controle Social**, além de um **Conselho de Estado**, que permitirão a contínua formulação de políticas públicas anticorrupção, com a essencial participação da sociedade. Some-se que as contratações públicas de todo país, área sensível à prática de corrupção, passarão a ter seus dados reunidos em uma única plataforma eletrônica acessível a todo cidadão, ampliando não só a competitividade, mas também a transparência e o controle social.

A **participação social** é, aliás, um ponto forte do pacote. A **criação de leis de iniciativa popular é facilitada**, desenvolve-se o **processo legislativo participativo**, **amplia-se o acesso à informação** e se cria uma **política nacional de dados abertos**. Também são avançados **canais diretos de denúncia e controle social**, por meio da **proteção do denunciante de boa-fé (whistleblower)** e do aperfeiçoamento da **ação popular**.

Um dos principais canais de participação da sociedade no governo, aliás, são os partidos políticos. Contudo, os sistemas partidário e eleitoral têm tido sua legitimidade erodida pela corrupção, minando a representatividade. A fim de contribuir para maior integridade nessas áreas, são avançadas propostas que promovem **transparência e responsabilidade dos partidos**, assim como **democracia partidária**. Dentre as sugestões, está a responsabilização dos partidos políticos que se envolvem com corrupção, de modo similar ao que acontece, hoje, em relação a outras pessoas jurídicas de direito privado. São feitas também **alterações na lei eleitoral para torná-la mais efetiva, deveres**

da lei de lavagem são estendidos a partidos políticos e a prática do caixa dois é criminalizada de modo mais amplo e efetivo do que na legislação atual.

Além disso, a iniciativa amplia a responsabilização dos agentes públicos. Nesse aspecto, promove uma **redução drástica do foro privilegiado**, que acaba servindo de proteção a poderosos que se envolvem em crimes. Essa tem sido uma das principais reivindicações da sociedade nos últimos anos. Diante da evolução histórica e amadurecimento da democracia brasileira, propõe-se a **extinção da imunidade parlamentar contra prisão**, que pode ser deturpada, como já foi, numa proteção à corrupção institucionalizada. No atual contexto, o tratamento privilegiado não se justifica mais, devendo imperar a igualdade. Ainda, promove-se a **criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos**, medida recomendada por convenções internacionais da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos.

Ao mesmo tempo em que se amplia a possibilidade de responsabilização de agentes públicos corruptos, são estabelecidas, como medidas de balanço ou equilíbrio, especiais proteções ao cidadão que pode ser alvo da atuação da Justiça, por meio de uma nova **lei de abuso de autoridade**. O estatuto proposto amplia a responsabilização de policiais, promotores e juízes, com o devido cuidado para com a independência de sua atuação, especialmente em casos que envolvem réus poderosos.

Na mesma direção, é **aperfeiçoado o sistema disciplinar de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público**. É abolida, por exemplo, a aposentadoria compulsória como pena para magistrados, o que é uma importante reivindicação social. Magistrados e membros do Ministério Público poderão perder o cargo diretamente em ações criminais e de improbidade, ou ser demitidos pelos seus Conselhos Externos (CNJ e CNMP), ficando a demissão, nesse último caso apenas, sujeita a ação civil, em decorrência da garantia de vitaliciedade, uma importante proteção para sua independência e imparcialidade.

Outra pauta relevante da sociedade é a **melhoria dos critérios de seleção de agentes públicos**, seja para garantir maior imparcialidade e

independência em relação ao poder político, seja para proporcionar melhores quadros de servidores, seja para vedar o ingresso de fichas sujas no serviço público em geral. Dentro desse escopo, propõem-se **critérios para seleção de ministros dos Tribunais de Contas** e se promove **maior transparência na escolha dos Ministros do Supremo Tribunal Federal**, abrindo-se a possibilidade de que a sociedade avalie os nomes antes de sua nomeação. Na mesma linha, **aperfeiçoa-se a escolha de juízes de Tribunais Eleitorais**. Estabelece-se um **processo seletivo para a escolha de ocupantes de cargos em comissão** e se estende a **Lei da Ficha Limpa para todo o serviço público**. São **ampliadas também as garantias de imparcialidade e independência de órgãos bastante relevantes no combate à corrupção, a Controladoria-Geral da União e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica**.

O pacote reconhece ainda a importância do controle interno da atuação dos agentes públicos, **aperfeiçoando mecanismos de ouvidoria, controladoria, auditoria governamental e correição**, que passam a gozar, inclusive, de status constitucional. O controle passa a requerer, inclusive, órgãos de natureza permanente. Foi abarcado na iniciativa, com adaptações, um projeto premiado em 2016 que cria **incentivos para Municípios adotarem uma governança mais profissional** que inclua controles internos, código de conduta, programa de gestão de riscos, capacitação para integridade, auditoria, ouvidoria, transparência, prestação de contas etc.

Para que o controle possa ser mais bem realizado, em especial sobre enriquecimento indevido de funcionários públicos, é criado um **sistema centralizado de informações patrimoniais**. Além disso, prevê-se a realização, pelo Tribunal de Contas da União, de **auditorias patrimoniais aleatórias** sobre um número de Ministros de Estado, membros do Congresso Nacional, do Ministério Público e da Magistratura, e demais servidores públicos, cujo resultado deve ser comunicado à sociedade, com o devido resguardo de informações de natureza sigilosa.

A iniciativa reconhece que a corrupção pública é fruto também de problemas de integridade no setor privado. Para promover maior integridade no

mercado, propõe-se a **regulamentação do lobby**. Além disso, são criados **incentivos para programas de compliance**, os quais passam a ser exigidos de empresas que pretendam celebrar contratos públicos de valor superior a R\$ 30 milhões, o que é uma proposta que nasceu no âmbito da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), a qual conta com mais de oitenta órgãos e entidades participantes. Permite-se também que **empresas resgatem bônus e incentivos pagos a executivos que venham a se envolver com corrupção**. Reconhecendo que corrupção pública e privada têm importante relação, **pessoas físicas e jurídicas passam a ser passíveis de punição por atos de corrupção privada**.

A iniciativa aprimora também medidas de investigação. Como o dinheiro da corrupção cada vez mais é lavado através de fronteiras, são **fortalecidos instrumentos de cooperação jurídica internacional** e se facilita a criação de **Equipes Conjuntas de Investigação**. Sugere-se a introdução em nosso Direito da *unexplained wealth order*, que é um procedimento judicial em que se requer **explicação sobre possível riqueza incompatível** na posse de Pessoa Politicamente Exposta (PEPs) ou de pessoas vinculadas a atividades criminosas.

São aperfeiçoados, ainda, os **acordos de leniência da Lei Anticorrupção e da Lei de Improbidade**, um instrumento de investigação que se revelou da maior importância em operações recentes. É resolvido também um problema enfrentado em diversas investigações quando surgem evidências do envolvimento nos crimes de pessoas que têm foro privilegiado. Hoje, as investigações são suspensas e ficam sujeitas a futuro desmembramento pelo Supremo Tribunal Federal ou Tribunal competente, o que pode atrasar por meses ou anos a continuidade da apuração na primeira instância. Propõe-se, seguindo a lógica da jurisprudência do próprio Supremo, que as **investigações sigam em relação às pessoas que não têm foro especial**, remetendo-se cópia dos autos para o Tribunal, que poderá, se for o caso, avocar os autos.

A impunidade e os privilégios de poderosos é um fenômeno largamente reconhecido pela literatura especializada brasileira e diversos autores a apontam

como uma das principais causas da corrupção sistêmica. Dentre os fatores que contribuem para a impunidade, está o assoberbamento de feitos criminais que poderiam ser arquivados, por ter menor perspectiva de resultado social útil, ou ser objeto de acordo. Propõem-se, assim, a **ampliação da possibilidade de arquivamento, com o devido controle**, e a possibilidade de **acordo penal**, medidas que contribuem também para evitar a resposta penal quando é desnecessária e, inclusive, para restringir o encarceramento, ampliando-se a possibilidade de prisão domiciliar com tornozeleira eletrônica.

Além disso, com o mesmo objetivo, é criado **mecanismo para aperfeiçoamento constante dos processos penal e por improbidade administrativa**, a fim de atingir a **duração razoável da investigação e do processo**, a qual, para fins exclusivos desse mecanismo de aperfeiçoamento, é definida por resoluções do CNJ e CNMP. Passam a ser feitas **estatísticas quanto à duração média dos processos** em tribunais e órgãos do Judiciário e Ministério Público, **incentivando-se a propositura de soluções** a partir da experiência dos próprios agentes que enfrentam dificuldades para implementar o direito fundamental à duração razoável do processo.

Com o mesmo objetivo de realização desse direito fundamental, de execução progressiva, são propostas **alterações nos recursos processuais penais**, que imprimem maior celeridade sem restringir direitos fundamentais. Além disso, por meio de propostas de alteração na Constituição e na lei, o **trânsito em julgado na área penal passa a ocorrer após o julgamento do caso em segunda instância**, o que atende a uma relevante reivindicação de amplo setor da sociedade brasileira e está em harmonia com o tratamento a essa questão em inúmeros países democráticos. Foram feitas também **alterações no sistema prescricional penal**, em harmonia com a racionalidade do próprio instituto e aproximando o sistema dos modelos europeu e latino-americano, em que a prescrição opera em bases estatisticamente razoáveis, não tendo qualquer papel de afastar sistematicamente a responsabilidade penal.

No aspecto penal, a **pena mínima do crime de corrupção** – em sentido amplo, englobando corrupção passiva e ativa, peculato, excesso de exação –,

que hoje é de 2 anos, é **ampliada para 4 anos**, sem alteração da pena máxima. Isso segue uma tendência de vários projetos em trâmite no Congresso Nacional, inclusive, um deles, aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados. Cria-se ainda uma **causa de aumento de pena para crimes de colarinho branco que prejudicam toda a coletividade, quando o dano causado é superior a R\$ 1 milhão**. Esta medida reflete tendência internacional de dar um tratamento mais severo para a grande corrupção, pois é causadora indireta de graves violações de direitos humanos. Propôs-se, ainda, a **proibição da concessão de indulto ou comutação de pena para a corrupção**.

É **melhorada também a resposta à corrupção no âmbito da improbidade administrativa**. Dá-se um **tratamento mais adequado para casos de ausência de prestação de contas**, ampliando a possibilidade de ressarcimento do Erário. Para agilizar ações de improbidade, propõe-se a **extinção da fase duplicada de defesa prévia** e a **especialização de varas**, aproveitando-se a experiência de sucesso que foram as varas especializadas em lavagem de dinheiro. Num paralelo ao acordo penal, é previsto o **procedimento abreviado na Lei de Improbidade**, existente em outros países, o qual permite a redução da pena do réu que confessar os fatos e entrar em acordo sobre suas consequências jurídicas. Sugere-se também a **simplificação do sistema de prescrição da improbidade**, que hoje faz remissão a centenas de leis estaduais e municipais, o que gera um tratamento díspar conforme a carreira a que pertence o servidor público.

Por fim, o ressarcimento aos cofres públicos do dinheiro desviado não só é importante para a vítima, a sociedade, como é essencial para inibir a conduta, reduzindo a perspectiva do benefício ilegal que funciona como incentivo à prática de corrupção. Nessa linha, propõe-se a introdução no Direito brasileiro de instrumentos modernos que existem em outros países democráticos, como a **ação civil de extinção de domínio** e o **confisco alargado**. São aperfeiçoadas também normas referentes a **bloqueios de bens nas ações de improbidade**. É regulada ainda a possibilidade de **execução civil, provisória, da sentença criminal, após o julgamento de segunda instância**. Por fim, tendo por alvo um

rastreamento mais eficiente de ativos, prevê-se a possibilidade de que o juiz aplique **multas sobre instituições financeiras que não atendam, de modo adequado, ordens de fornecimento de dados bancários.**

Com essas propostas, a Transparência Internacional e as escolas de Direito da Fundação Getúlio Vargas esperam contribuir com a discussão de medidas anticorrupção no Brasil. Como se disse, para o aperfeiçoamento do pacote, aguardamos a sua contribuição.

Acesse: <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br/>.