



ANÁLISE DO PL Nº 4.850/16 10 MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

Maria Regina Reis

Consultora Legislativa da Área XXII
Direito Penal, Processo Penal e Procedimentos Parlamentares Investigatórios

Roberto Bocaccio Piscitelli

Consultor Legislativo da Área IV
Finanças Públicas

ESTUDO

JULHO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a) e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

SUMÁRIO

1. Introdução	4
2. Tipificação do crime de enriquecimento ilícito.....	5
3. Majoração das penas dos crimes relacionados à corrupção	6
4. Confisco Alargado - perda, em favor da União, da diferença entre o valor total do patrimônio do agente e o patrimônio cuja origem possa ser demonstrada por rendimentos lícitos ou outras fontes legítimas.	8
5. Alteração das penas do crime de estelionato (art. 171 do CP).....	10
6. Revogação do inciso II, do art. 3º, da Lei nº 8.137/90, que define crimes contra a ordem tributária, econômica e relações de consumo.....	11
7. Inserção, na Lei de Crimes Hediondos, dos crimes relativos à corrupção.....	12
8. Inserção, no CPP e CPC, de dispositivos que previnem o recurso protelatório e delimitam o prazo de vista requerido pelos magistrados.	12
9. Acrescenta, no CPP, dispositivos que:	13
10. Modificações na Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa:	18
11. Modificações no Código Penal referentes à Prescrição – Decreto-lei nº 2.848/40	19
12. Alterações na Lei nº 9.096/95, que dispõe sobre os partidos políticos	22
13. Acrescenta dispositivos na Lei nº 9.504/97, que estabelece normas para as eleições.....	24
14. Modifica a Lei nº 9.613/98, que dispõe sobre os crimes de "lavagem" ou ocultação de bens, direitos e valores	25
15. Disciplina a perda civil de bens ou Ação de Extinção de Domínio (arts. 21 a 40 do PL)	26
16. Implementação de medidas de <i>accountability</i> para os tribunais	32
17. Teste de integridade	33
18. Sigilo da fonte para o Ministério Público	34
19. Aplicação de Percentuais mínimos de publicidade para ações e programas no âmbito da União, Estados e Municípios.....	35
a) Análise realizada pela área de Finanças Públicas	37
20. Treinamentos e códigos de conduta	39
21. Conclusão	41

1. INTRODUÇÃO

O PL nº 4.850/16 originário da minuta “10 Medidas contra a Corrupção”, elaborada pelo Ministério Público Federal, é apresentado sob ementa que “estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos”.

A Justificação do PL sustenta que as propostas objetivam fazer da corrupção uma conduta de alto risco, em contraposição à situação atual, que se constitui em crime de baixo risco. Aduz que autores consagrados no estudo da corrupção sustentam que o ato corrupto é “fruto de uma decisão racional que toma em conta os benefícios e os custos da corrupção e os do comportamento honesto. A ponderação dos custos da corrupção envolve o montante da punição e a probabilidade de tal punição ocorrer”.

A perspectiva de penas mais severas e de condições mais gravosas para o cumprimento da pena, na visão dos autores, são fatores que desestimularão esse tipo de conduta. Para tanto, são propostas alterações necessárias nos códigos penal, processual penal e em várias outras leis, tais como a Lei de Crimes Hediondos, de improbidade administrativa, dos partidos políticos, a que estabelece normas para as eleições, a que dispõe sobre os crimes de lavagem e ocultação de bens, direitos e valores, além de medidas que provocarão acirrados debates como o teste de integridade e o sigilo da fonte.

As medidas propostas pelo MP foram originariamente divididas em:

1. Prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação;
2. Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos;
3. Aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores;
4. Eficiência dos recursos no processo penal;
5. Celeridade nas ações de improbidade administrativa;
6. Reforma no sistema de prescrição penal;

7. Ajustes nas nulidades;
8. Responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2;
9. Prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado;
10. Recuperação do lucro derivado do crime.

Contudo, como todos os projetos foram compilados em um só para tramitação na Câmara dos Deputados, a análise que fazemos a seguir será separada de acordo com as novas iniciativas e com as leis alteradas.

2. TIPIFICAÇÃO DO CRIME DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

O PL propõe pena de 3 a 8 anos para a conduta de enriquecimento ilícito, com o confisco dos bens a ela relacionados. O tipo proposto é “Adquirir, vender, emprestar, alugar, receber, ceder, possuir, utilizar ou usufruir, de maneira não eventual, bens, direitos ou valores cujo valor seja incompatível com os rendimentos auferidos pelo servidor público, ou por pessoa a ele equiparada, em razão de seu cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo, ou auferidos por outro meio lícito”.

Também considera enriquecimento ilícito a amortização ou extinção de dívidas do servidor público ou de quem a ele equiparado, inclusive por terceira pessoa. Há ainda previsão de aumento de pena de metade a 2/3 se a propriedade ou a posse dos bens e valores for atribuída fraudulentamente a terceiro.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada no Brasil através do Decreto nº 5.687/2006, diz, em seu art. 20, que cada Estado considerará “adotar medidas legislativas necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele”.

A tipificação desse crime já foi objeto de preocupação de alguns parlamentares, através da apresentação das seguintes proposições que estão em tramitação na Câmara dos Deputados: **PL nº 5.586/2005** (com pena de 3 a 8 anos de

reclusão), **PL nº 3.294/2015** (2 a 5 anos de reclusão), **PL nº 3.389/2015** e **PL nº 2.025/2015** (2 a 12 anos de reclusão) e **PL nº 1.492/2015** (3 a 8 anos de reclusão). Várias dessas proposições têm redação senão idêntica, bastante semelhante à ora proposta que, de acordo com a Justificação, respeita a forma apresentada pela Comissão Temporária de Estudo da Reforma do Código Penal.

O tipo proposto não ofende a Constituição e sua amplitude está embasada na vasta experiência brasileira das várias situações encontradas de enriquecimento ilícito. Uma observação importante é a de que o PL não propõe a inversão do ônus da prova, de modo que a acusação é que tem que provar que há incompatibilidade dos bens “com os vencimentos, haveres, recebimentos ou negociações lícitas do servidor público”. A proposta, pois, está em consonância com a Constituição, com os princípios da moralidade e da probidade administrativa e com a necessidade de transparência no que se refere ao trato com a coisa pública. Não se trata de perseguir aqueles que têm “sucesso na vida”, mas apenas de verificar casos de servidores públicos que têm aumento de patrimônio incompatível com a sua renda declarada.

3. MAJORAÇÃO DAS PENAS DOS CRIMES RELACIONADOS À CORRUPÇÃO

O PL propõe a elevação da pena mínima dos crimes de peculato (art. 312), inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A), concussão (art. 316, *caput*), excesso de exação (art. 316, § 2º), corrupção passiva (art. 317) e corrupção ativa (art. 333). Todos esses crimes têm hoje pena de 2 a 12 anos. Com a alteração proposta, as penas passariam a ser de 4 a 12 anos, o que impede que o condenado, mesmo sendo primário, cumpra sua pena em regime aberto (CP, art. 33, §, 2º, b).

De fato, os crimes relacionados à corrupção, em que pese não haver violência contra a pessoa, são crimes muito graves porque desviam dinheiro público para fins pessoais, privando milhões de cidadãos dos serviços pelos quais eles efetivamente pagam. A fim de desestimular tais condutas, é necessário que o criminoso realmente cumpra a pena à qual ele foi condenado. Outra consequência

importante da majoração da pena é o aumento do prazo de prescrição, o que concede às autoridades responsáveis maior prazo de investigação.

O PL faz uma inovação interessante: propõe a inclusão de mais um artigo no CP, o art. 327-A, com uma gradação para as penas dos crimes acima descritos, baseada no valor da vantagem ou do prejuízo sofrido pelos cofres públicos: se iguais ou superiores a cem salários-mínimos vigentes ao tempo do fato, a pena passa a ser de reclusão de 7 a 15 anos. Se superior a mil salários-mínimos, a reclusão será de 10 a 18 anos e, finalmente, se superior a dez mil salários mínimos, a pena será de reclusão de 12 a 25 anos, podendo ainda serem acrescentadas as causas de diminuição ou aumento de pena previstas na parte geral do Código Penal. A fixação de tal pena é, de acordo com a Justificativa, a pena do crime de homicídio, que quando simples é de 6 a 20 anos e quando qualificado, de 12 a 30 anos. Os autores do PL lembram que “A corrupção rouba a comida, o remédio e a escola de milhões de pessoas, prejudicando o futuro de todos”..... “Como o homicídio, a corrupção mata”.

No artigo que trata dessa questão (art. 327-A, do art. 4º do PL), há um dispositivo (§ 2º) que determina que a progressão de regime de cumprimento da pena, a concessão da liberdade condicional e a conversão da pena privativa em restritiva de direitos, quando cabíveis, ficam condicionadas à restituição da vantagem indevidamente auferida ou do seu equivalente e ao ressarcimento integral do dano. Esse dispositivo, basicamente, repete o disposto no § 4º do art. 33 do Código Penal, que diz que o condenado por crime contra a administração pública terá a progressão do regime de cumprimento da pena condicionado à reparação do dano que causou, ou à devolução do produto do ilícito praticado, com os acréscimos legais. Do ponto de vista da técnica legislativa, trata de crimes que estão dispostos em capítulos diferentes. Há que se pensar em melhor realocação do dispositivo.

A esse respeito, diz a Justificativa que “O aumento da pena proporcionalmente ao dano causado ou à vantagem ilícita auferida é adotada em outros países, inclusive com democracias mais avançadas e instituições mais amadurecidas e consolidadas, como, por exemplo, os Estados Unidos da América”. A Justificativa do PL traz, inclusive, a título de ilustração, uma tabela dos acréscimos da pena com base no prejuízo sofrido pelo erário nos Estados Unidos, e apresenta outra

com uma estimativa de como ficariam as penas brasileiras considerando-se o salário mínimo vigente a partir de janeiro de 2015.

Tais iniciativas estão plenamente de acordo com o texto constitucional brasileiro e são proporcionais ao dano sofrido. A Justificativa ressalta ainda que “Parece ser instintivo que as condutas que representam dano maior devem ser mais severamente apenadas, não só como retribuição, mas sobretudo pelo seu caráter dissuasório. Por essa razão é que se propõe que a proporcionalidade entre o resultado lesivo e a sanção criminal seja expressamente prevista em relação aos mais graves crimes do colarinho-branco praticado com abuso de função pública ou em prejuízo do Erário, cujo potencial de danos é tão grande quanto o de crimes de violência”. Lembra ainda que corrupção mata, que deve ser uma conduta de alto risco proporcional ao gravame e que, em atenção à moderna Justiça restaurativa, os benefícios legais obtidos devem estar relacionados à reparação do dano causado.

4. CONFISCO ALARGADO - PERDA, EM FAVOR DA UNIÃO, DA DIFERENÇA ENTRE O VALOR TOTAL DO PATRIMÔNIO DO AGENTE E O PATRIMÔNIO CUJA ORIGEM POSSA SER DEMONSTRADA POR RENDIMENTOS LÍCITOS OU OUTRAS FONTES LEGÍTIMAS.

Esse novo dispositivo institui o chamado confisco alargado. O inciso II, do art. 91 do CP, dispõe sobre o confisco tradicional, que é efeito da condenação e trata da perda, em favor da União, dos bens e instrumentos do crime e do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do ato criminoso. Posteriormente, a Lei nº 12.694/12 acrescentou os §§ 1º e 2º ao art. 91, para determinar que poderá ser decretada a perda de **bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime** quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior, podendo as medidas assecuratórias previstas na legislação processual abranger bens ou valores equivalentes do investigado ou acusado para posterior decretação de perda. Essa perda de bens passou a ser conhecida por confisco equivalente.

O que o PL propõe agora é um **alargamento das hipóteses de confisco**. Através da inserção do art. 91-A, determina que nos casos de condenação

dos crimes de tráfico de drogas, comércio ilegal de arma de fogo e tráfico internacional de arma de fogo, tráfico de influência, corrupção ativa e passiva, peculato, inserção de dados falsos em sistema de informações, concussão, excesso de exação qualificado pela apropriação, facilitação de contrabando ou descaminho, contrabando e descaminho, receptação, lenocínio e tráfico de pessoas para fim de prostituição, moeda falsa, quando o crime for praticado de forma organizada, enriquecimento ilícito, lavagem de dinheiro, associação criminosa, organização criminosa, estelionato em prejuízo do Erário ou de entes da previdência, e crimes de responsabilidade de prefeito municipal (Decreto-lei nº 201/67), haverá a **decretação da perda, em favor da União, da diferença entre o valor total do patrimônio do agente e o patrimônio cuja origem possa ser demonstrada por rendimentos lícitos ou por outras fontes legítimas**. A proposta se justifica porque, segundo órgãos de combate aos crimes de corrupção, há situações em que não é possível identificar ou comprovar, nos termos exigidos para uma condenação criminal, a prática de crimes graves que geram benefícios econômicos, embora as circunstâncias demonstrem a origem ilícita do patrimônio controlado por certas pessoas.

Certamente haverá quem defenda a inconstitucionalidade da inovação. Todavia, a Constituição é cristalina ao dispor, no inciso XLV, do art. 5º, que a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens serão realizadas **nos termos da lei**, até o limite máximo do patrimônio transferido. O confisco alargado, assim como os demais que hoje integram o ordenamento jurídico brasileiro, se vier a ser aprovado, será determinado com base em sentença criminal com trânsito em julgado, em um procedimento no qual o condenado terá a oportunidade de demonstrar a inexistência da incompatibilidade apontada pelo MP ou, mesmo que ela realmente exista, poderá comprovar que os ativos têm origem lícita. Há também previsão de que serão excluídos da perda os bens, direitos e valores reivindicados por terceiros que comprovem sua propriedade e origem lícita. O cumprimento dessa parte da sentença será processado mediante pedido do Ministério Público, no prazo de até dois anos, no juízo criminal que a proferiu a contar do trânsito em julgado da sentença.

O confisco do valor correspondente ao produto do crime é medida prevista nas Convenções das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de

Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (Decreto nº 154, de 26/6/1991, art. 5º), contra o Crime Organizado Transnacional (Decreto nº 5.015, de 12/3/2004, art. 12) e contra a Corrupção, esta última promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31/1/2006, que diz, em seu art. 31, que cada Estado Parte adotará, no maior grau permitido em seu ordenamento jurídico interno, as medidas que sejam necessárias para autorizar o confisco do produto de delito qualificado de acordo com a Convenção ou de bens cujo valor corresponda ao de tal produto. O patrimônio de origem não comprovada de quem pratica crimes relacionados a fraudes, corrupção e tráfico de drogas, dentre outros, é evidentemente oriundo dessas atividades ilícitas e deve ser devolvido aos cofres públicos.

Essa medida é muito importante para o ressarcimento do Estado e para a função preventiva da lei penal, que é o desestímulo à delinquência. A medida é proporcional, se levarmos em consideração que as condutas a que se refere são relacionadas à fraude, corrupção, tráfico de drogas e crime organizado, vale dizer, condutas que proporcionam grande desvio de dinheiro público. Se o patrimônio amealhado pelo condenado tiver uma parcela lícita, essa parcela lhe será preservada, consoante preconiza a lei.

O artigo proposto é constitucional e de grande proveito, não apenas para o Estado, mas também para a sociedade brasileira no enfrentamento da corrupção sistêmica.

5. ALTERAÇÃO DAS PENAS DO CRIME DE ESTELIONATO (ART. 171 DO CP)

O PL propõe a alteração da pena do crime de estelionato. Atualmente a pena prevista é de reclusão de 1 a 5 anos e multa. A proposta é de que seja de 2 a 8 anos e multa, com previsão de aumento de pena na proporção de 1/3, caso o crime tenha sido cometido em detrimento de instituto de economia popular ou beneficência.

A proposição acrescenta dispositivos no art. 171 propondo, à maneira do que foi feito no art. 327-A, uma gradação para as penas do crime de estelionato quando o crime for cometido em detrimento do erário ou do instituto de assistência social. Nesses casos, a pena seria de reclusão de 4 a 10 anos se a

vantagem ou prejuízo for igual ou superior a cem salários-mínimos vigentes ao tempo do fato. Se superior a mil salários-mínimos, a reclusão seria de 6 a 12 anos e, finalmente, se superior a dez mil salários mínimos, a pena seria de reclusão de 8 a 14 anos, podendo ainda serem acrescidas as causas de diminuição ou aumento de pena previstas na parte geral do Código Penal. Consoante a Justificativa, tais penas têm essa gradação para manter a coerência com as do art. 327-A, uma vez que o crime de estelionato contra o erário ou contra a previdência social está na categoria dos crimes mais graves praticados contra a população, merecendo, portanto, ser apenado de acordo com o prejuízo causado.

Há ainda um dispositivo que, nos mesmos termos do proposto no art. 327-A, determina que, nos casos em que o crime for cometido em detrimento do erário ou do instituto de assistência social, a progressão de regime de cumprimento da pena, o livramento condicional e a conversão da pena privativa em restritiva de direitos, quando cabíveis, ficam condicionados à restituição da vantagem indevidamente auferida ou do seu equivalente e ao ressarcimento integral do dano.

São inovações de acordo com a Constituição, com o art. 30 da Convenção da ONU contra a Corrupção - que diz que deve ser levada em conta a gravidade desse tipo de delito quando da concessão de liberdade antecipada ou liberdade condicional - e que buscam dar efetividade à norma penal no Brasil.

6. REVOGAÇÃO DO INCISO II, DO ART. 3º, DA LEI Nº 8.137/90, QUE DEFINE CRIMES CONTRA A ORDEM TRIBUTÁRIA, ECONÔMICA E RELAÇÕES DE CONSUMO.

Uma vez que o PL muda a sistemática das penas dos crimes relativos à corrupção, é proposta, por consequência, a revogação do crime previsto no inciso II, do art. 3º da Lei nº 8.137/90, que é o de exigir, solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de iniciar seu exercício, mas em razão dela, vantagem indevida; ou aceitar promessa de tal vantagem, para deixar de lançar ou cobrar tributo ou contribuição social, ou cobrá-los parcialmente. Com a aprovação do PL, essa conduta já estaria inserida no Código Penal com todas as variações expostas acima.

A esse respeito, diz a Justificativa: “Isso evita regulações adicionais e desnecessárias, bem como a necessidade de reproduzir na lei especial a gradação da pena da corrupção segundo o proveito econômico, que foi proposta no âmbito do Código Penal. A previsão especial, aliás, tende a gerar distorções a longo prazo. Projetos em trâmite no Congresso, que tornam hediondos a corrupção e o peculato, por exemplo, sequer mencionam esses tipos penais, o que tornaria hedionda a corrupção e o peculato de forma geral e não a corrupção no contexto tributário e o peculato praticado por prefeito”.

No mérito, tal revogação está de pleno acordo com o conjunto do PL.

7. INSERÇÃO, NA LEI DE CRIMES HEDIONDOS, DOS CRIMES RELATIVOS À CORRUPÇÃO

O PL insere os crimes de peculato (art. 312 e § 1º), inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A), concussão (art. 316, *caput*), excesso de exação qualificada pela apropriação (art. 316, § 2º), corrupção passiva (art. 317) e corrupção ativa (art. 333) na Lei de Crimes Hediondos, quando a vantagem ou o prejuízo for igual ou superior a cem salários-mínimos vigentes ao tempo do fato.

Tramitam, na Câmara dos Deputados, alguns projetos de lei que visam incluir a corrupção e o peculato no rol dos crimes hediondos, mas de fato, nenhum deles diferencia a pequena da grande corrupção. Apesar do fato de a pequena corrupção, quando instalada de forma generalizada, também ser lesiva, é bastante apropriada essa diferenciação porque leva o regime mais severo apenas àqueles que visaram o enriquecimento pessoal e causaram prejuízos mais sérios à sociedade brasileira como um todo.

8. INSERÇÃO, NO CPP E CPC, DE DISPOSITIVOS QUE PREVINEM O RECURSO PROTETÓRIO E DELIMITAM O PRAZO DE VISTA REQUERIDO PELOS

MAGISTRADOS.

Tais medidas são simples, porém importantes para impedir a perenização do processo. No Código de Processo Penal devem ser inseridas nas Disposições Gerais do Título II, Dos Recursos em Geral, e no Código de Processo Civil, nas Disposições Gerais do Título I (Da Ordem dos Processos e dos Processos da Competência Originária dos Tribunais), do Livro III.

A primeira medida é que o Tribunal, de ofício, deve certificar o trânsito em julgado do processo quando verificar que o recurso é manifestamente protelatório. Eventual recurso interposto contra tal decisão não terá efeito suspensivo.

A outra medida é a fixação de prazo de vista dos autos e de revisão para os membros de tribunais.

As inovações não contêm nenhuma violação ao direito de defesa. Contudo, devido à impressionante tendência brasileira de preservação de nosso emaranhado recursal, alguns poderão sustentar que é uma afronta ao princípio da ampla defesa. Na prática, o PL suprime um recurso procrastinatório com a decretação simultânea do trânsito em julgado de uma sentença. Porém, submete essa decisão a um novo recurso, mantendo-se, dessa forma, o mesmo número de recursos! A diferença é a ausência de efeito suspensivo do novo recurso, o que representa um passo bem pequeno para a dissolução do referido emaranhado recursal.

9. ACRESCENTA, NO CPP, DISPOSITIVOS QUE:

- a) Restringem a possibilidade de embargos de declaração protelatórios, inclusive com a previsão de multa, tal como disposto no novo CPC (art. 620 do CPP; art. 10 do PL);
- b) Explicitam as circunstâncias em que pode ser concedido o *habeas corpus*, autorizando sua concessão apenas para as circunstâncias em que haja restrições à liberdade de ir e vir. A Justificação diz que tais alterações evitam o uso do HC para a anulação açodada de processos. Importante também é o dispositivo que modifica o art. 652 do CPP, para determinar que a concessão de HC em virtude de nulidade de processual não acarretará a renovação de

todo o processo, tal como determinado hoje, mas apenas do ato e dos que dele dependam (arts. 647, 652 e 664 do CPP; art. 10 do PL);

- c) Estabelecem a simultaneidade de julgamento dos recursos extraordinário e especial em matéria criminal. A Justificativa ressalta que não há sentido em esperar a decisão do STJ para só então o STF se pronunciar. A simultaneidade da tramitação diminui o número de anos na duração do processo. O novo artigo (638-A) cria um canal eletrônico de comunicação entre o STJ e o STF para que um tribunal comunique ao outro o julgamento do recurso e seu resultado. Finalmente, determina que, após a interposição do RE ou RESP, o prazo prescricional ficará suspenso até o julgamento final do processo, o que se constitui em excelente medida contra a impunidade. (art. 11 do PL);
- d) Tratam da prova ilícita (art. 16 do PL). Sustenta o MP que a inadmissibilidade da prova ilícita no Brasil veio através da Constituição, de forma irrestrita, diferentemente do modo como é tratada em seu país de nascimento (os Estados Unidos), através de construção jurisprudencial. Lá, a regra da não aceitação de provas ilícitas tem como origem a prevenção de que agentes do estado violem direitos constitucionais para obter provas e delas se utilizem contra o suspeito da prática de crime. A forma como foi adotada no Brasil conduz a decisões seletivas que resultam em impunidade, uma vez que a amplitude a ela conferida e a inobservância de formalidades sem importância ou que não se constituam em violação de direito ou garantia do investigado têm o condão de invalidar provas importantes. Por essa razão, a proposta é a de exclusão da ilicitude das provas quando:
- não houver nexos de causalidade com as provas ilícitas;
 - as provas derivadas puderem ser obtidas de fonte independente das consideradas ilícitas;
 - o agente público houver obtido a prova de boa-fé ou por erro escusável;
 - a relação de causalidade entre a ilicitude e a prova dela derivada for remota;

- a prova for derivada de decisão judicial posteriormente anulada, salvo se a nulidade tiver por causa evidente abuso de poder, flagrante ilegalidade ou má-fé;
- obtida em legítima defesa própria ou de terceiros ou no estrito cumprimento de dever legal, ambos com a finalidade de obstar a prática de atual ou de iminente crime ou fazer cessar sua continuidade ou permanência;
- usada pela acusação com o único propósito de refutar álibi, fazer contraprova de fato inverídico deduzido pela defesa ou demonstrar a falsidade ou inidoneidade de prova por ela produzida, não podendo ser usada para demonstrar culpa ou agravar a pena;
- necessária para provar a inocência do réu ou reduzir-lhe a pena;
- obtida no exercício regular de direito próprio, com ou sem intervenção de agente público;
- obtida por boa-fé de quem deu notícia-crime de fato que teve conhecimento no exercício de profissão, atividade, mandato, função, cargo ou emprego público ou privado.

O PL determina que o juiz que declarar a ilicitude da prova deverá indicar a ilicitude das provas que dela são derivadas, demonstrando a relação de dependência ou de consequência. Dispõe ainda que o agente público que obtiver ou produzir prova ilícita de forma dolosa, e de má-fé utilizá-la em investigação de processo fora das hipóteses legais, ficará sujeito a responsabilidade administrativa disciplinar. No entanto, a proposição não faz menção a que lei prevê tal conduta como infração administrativa!

- e) Acrescem mais uma possibilidade de prisão preventiva no parágrafo único do art. 312 do CPP, qual seja, a prisão com a finalidade de permitir a identificação e a localização do produto e proveito do crime, ou seu equivalente, e assegurar sua devolução. Tal medida visa também evitar que o produto e o proveito do crime sejam utilizados para financiar a fuga ou a defesa do investigado ou acusado, quando as medidas cautelares reais forem ineficazes ou insuficientes ou enquanto estiverem sendo implementadas.

Essa nova possibilidade justifica-se para o fortalecimento da chamada justiça restaurativa, cuja finalidade última é a reparação dos danos causados pelo crime. A contrário senso, a medida preventiva não será cabível se houver indícios de que o acusado já dissipou integralmente os ativos ilícitos. A Justificativa do PL ressalta que “não se trata de impor algum tipo de prisão por dívida, ainda que por meios transversos. A ocultação de dinheiro desviado é, em geral, um ato de lavagem de dinheiro praticado de modo permanente. A prisão acautela a sociedade contra a continuidade e reiteração na prática de crimes que, segundo as circunstâncias evidenciam, estão se repetindo e protraindo no tempo. Trata-se de uma proteção da ordem pública contra novos ilícitos”. É recurso de caráter excepcional com a finalidade de evitar a sangria dos recursos ilícitos em proveito do criminoso e prejuízo da sociedade;

- f) Dão nova redação ao art. 563 do CPP, que atualmente diz que “Nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo a acusação ou defesa”, para declarar que é dever do juiz buscar o máximo de aproveitamento dos atos processuais e que a decisão que decretar a nulidade deverá ser fundamentada, inclusive no que diz respeito às circunstâncias do caso que impediriam o aproveitamento do ato;
- g) Dão nova redação ao art. 564, que atualmente disciplina os casos de nulidade no processo penal, para determinar que, quando a lei prescrever determinada forma, o juiz considerará válido o ato se, realizado de outro modo, alcançar-lhe a finalidade; que nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a defesa e que o prejuízo não se presume, devendo a parte indicar, precisa e especificadamente, e à luz das circunstâncias concretas o impacto que o efeito do ato processual teria gerado ao exercício do contraditório e da ampla defesa. No PL, os casos de nulidade deixam de ser expressos um a um, o que causa vácuos jurídicos, já que o legislador não tem como prever todas as possibilidades do mundo fático, adotando-se, tal qual o CPC, uma cláusula geral sobre as formas e aproveitamento dos atos processuais;

- h) Dão nova redação ao art. 567 do CPP, cuja redação hoje diz que “a incompetência do juízo anula somente os atos decisórios”, para declarar que, salvo decisão judicial em contrário, serão conservados todos os efeitos da decisão proferida pelo juízo incompetente até que outra o seja pelo juízo competente. Aduz que a incompetência do juízo cautelar não anulará os atos decisórios proferidos anteriormente ao declínio da competência se as circunstâncias que levaram a essa decisão eram evidentes e caso tenham sido negligenciadas de modo injustificado pelas partes;
- i) Acrescentam o art. 570-A, para dar prazos à decretação de nulidade pelo juiz, o que hoje é feito no art. 571. A proposta do PL é mais racional que o sistema hoje utilizado, e é feito de acordo com cada fase processual, sob pena de preclusão, vale dizer, em não se declarando a nulidade no prazo devido, a lei considerará sanada a nulidade;
- j) Dão nova redação ao art. 571 do CPP para declarar que a nulidade dos atos deve ser alegada na primeira oportunidade em que couber à parte falar nos autos, sob pena de preclusão. Porém, determina também que não ocorrerá a preclusão se a parte provar legítimo impedimento e, nesse caso, a parte poderá requerer ao juiz, a despeito da preclusão, que anule e repita o ato alegadamente defeituoso, caso em que será interrompida a prescrição.
- k) Dão nova redação ao art. § 1º, do art. 573, sem mudar-lhe a substância, o que não é adequado. Modifica a redação do § 2º, do mesmo artigo, para determinar que a decretação da nulidade de uma parte do ato não prejudicará as outras que dela sejam independentes. Acrescenta o § 3º, determinando que o juiz, ao declarar a nulidade, deve declarar quais os atos atingidos e que circunstâncias impedem seu aproveitamento, inclusive no tocante ao vínculo concreto de dependência existente entre cada um deles e o ato nulo, e que ordene também as providências necessárias a fim de que os atos inquinados sejam repetidos ou retificados.

As modificações ora propostas são importantes porque trazem como princípio para o processo penal o aproveitamento máximo dos atos

processuais. São medidas que limitam a procrastinação processual (letras *a*, *b* e *c*); utilizam a prisão preventiva para dar maior efetividade ao processo penal para fins de identificação e localização do produto e proveito do crime, para assegurar sua devolução, e para evitar que tanto o produto quanto o proveito sejam utilizados para financiar a fuga ou a defesa do investigado ou acusado (*e*); racionaliza a decretação da nulidade de atos no processo penal (*f*, *g*, *h*, *i*, *j*, e *k*), impossibilitando-se a presunção de prejuízo, ou seja, a decretação de nulidade deve ser precedida de comprovação de prejuízo para a parte. Além disso disciplina a exclusão da ilicitude de determinadas provas (*d*). Todas essas medidas visam fechar os gargalos pelos quais passam a impunidade hoje no Brasil e dar maior celeridade e efetividade ao processo penal.

10. MODIFICAÇÕES NA LEI Nº 8.429/92 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

O PL propõe alteração no procedimento da ação de improbidade. Extingue-se a fase de notificação preliminar e o recebimento da ação de improbidade. Tal fase foi pensada quando da elaboração da Lei nº 8.429/92, para que se evitassem ações temerárias. A notificação consiste em intimar-se o réu pessoalmente para que ele se manifeste sobre os termos da ação e, posteriormente, faz-se a citação pessoal para a instauração da relação processual.

Na prática, a contestação oferecida pelo réu não passa de mera repetição da manifestação preliminar, e a exigência de notificação e citação pessoais constitui-se em verdadeiro obstáculo à celeridade na tramitação das ações.

A Justificativa traz o exemplo de uma ação com sete réus em que foram necessários três anos para a efetivação da intimação inicial e mais um ano para a citação. São quatro anos perdidos em face de graves atentados ao erário e aos princípios da administração pública. A proposta apresentada é a de instituição de um momento único de citação do réu, mantendo-se a análise preliminar de viabilidade da ação com o escopo inicial de evitar a propositura de ações temerárias. Desse modo, convencendo-se o juiz da inexistência de ato de improbidade, da improcedência da ação ou mesmo da inadequação da via eleita, ele rejeitará a ação.

Por causa dos atrasos em decorrência das alterações de endereço, há a inserção de novo dispositivo presumindo válido o endereço no qual se deu a citação do réu e atribuindo-lhe a responsabilidade por sua atualização.

O PL também propõe a inserção de novo dispositivo na Lei nº 8.492/92. Trata-se do art. 17-A, que inclui acordo de colaboração premiada ou de leniência no âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. Tais acordos constituem-se em uma das modernas Técnicas Especiais de Investigação (TEI) e tem produzido excelentes resultados no Brasil. A colaboração premiada substituiu com êxito o método anteriormente usado nas investigações criminais, que era a interceptação telefônica. Segundo a Justificativa, “tal técnica de investigação não apenas acelera a resolução do caso, como também evita injustiças, já que ninguém melhor do que o coautor da infração para esclarecer os fatos, a estrutura da organização criminosa, o *modus operandi*, e para apontar o caminho para as provas”.

A colaboração premiada deve ser confirmada por meio de provas ou através da indicação de onde encontrá-las – a delação por si só não se constitui em prova. Há a possibilidade de rescisão do acordo nos casos de manipulação da verdade, má-fé ou reincidência na prática infracional. Faz-se necessária, portanto, a inserção legislativa com regras próprias e expressas quanto aos requisitos e benefícios em troca da efetiva colaboração. A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional, que só voltará a correr em caso de descumprimento do acordo. Verificada essa hipótese, será ajuizada ação de improbidade com a execução do valor referente à reparação do dano causado ao patrimônio público e demais cominações pecuniárias. Finalmente, há ainda a disposição que diz que a proposta de acordo de leniência rejeitada não importará em reconhecimento da prática do ilícito investigado.

11. MODIFICAÇÕES NO CÓDIGO PENAL REFERENTES À PRESCRIÇÃO –

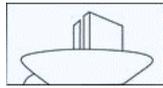
DECRETO-LEI Nº 2.848/40

No Brasil, normalmente a prescrição da pretensão punitiva ou da pretensão executória é buscada pelos advogados criminalistas através da utilização de medidas protelatórias. Portanto, para diminuir a impunidade, é necessário buscar iniciativas contrárias a tais medidas, como por exemplo as que dificultam a ocorrência da prescrição. O PL apresenta modificações no sistema prescricional brasileiro, a fim de “transformar nosso sistema punitivo disfuncional em um sistema de punições justas e severas”.

Como os crimes de colarinho branco são complexos para investigar e processar, e a jurisprudência nacional, em temas de direito penal, atua com excessivo liberalismo, a prescrição ocorre com muita frequência, fomentando aquela “sensação de impunidade”, infelizmente tão conhecida do brasileiro. O MP informa que de acordo com o levantamento feito pelo CNJ (Conselho Nacional de Justiça), entre 2010 e 2011 foram prescritas 2.918 ações envolvendo crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e atos de improbidade administrativa.

São as seguintes as medidas propostas nos arts. 14 e 15 do PL:

- a) Aumento do prazo (em 1/3) para a chamada prescrição superveniente (prescrição da pretensão punitiva regulada pela pena aplicada, que ocorre após o trânsito em julgado para a acusação);
- b) Extinção da prescrição retroativa – tal prescrição, existente apenas no sistema criminal brasileiro, iniciou-se por construção jurisprudencial. O Poder Legislativo já tentou suprimi-la através da Lei nº 12.234/2010, mas ainda há discussões sobre a sua efetiva extinção. Alguns doutrinadores a entendem extinta e muitos outros, além da jurisprudência pátria, a entendem modificada. A redação proposta ao § 1º do art. 110 do CP espanca qualquer dúvida a respeito de sua existência;



- c) Mudança no marco inicial da pretensão executória (art. 112 do CP) que, atualmente, começa a ser contada a partir do trânsito em julgado para a acusação – vale dizer, antes mesmo que a sentença condenatória possa ser cumprida! Para evitar o início dessa prescrição, a acusação sempre interpõe recurso da decisão, mesmo quando concorda com o seu teor, gerando, dessa forma, recursos desnecessários e o congestionamento da Justiça;
- d) Acrescenta, no art. 116 do CP, mais causas impeditivas da prescrição, que seriam o lapso temporal entre a interposição dos Recursos Especial e Extraordinário e a conclusão de seus julgamentos e, após passado em julgado a sentença condenatória, quando o condenado estiver foragido ou evadido;
- e) Altera, no art. 117 do CP, algumas causas interruptivas da prescrição: o recebimento da denúncia dá lugar ao seu oferecimento (inciso I), determina-se, no inciso IV, que ao invés da publicação da sentença ou acórdão condenatório recorríveis, passa a ser também causa interruptiva qualquer decisão monocrática ou acórdão que julgar recurso interposto pela parte. Acrescenta também o inciso VII, que determina que o oferecimento de agravo pela parte autora pedindo prioridade no julgamento do feito, quando o caso tenha chegado à instância recursal há mais de 540 dias, passa a ser causa interruptiva da prescrição, podendo o agravo ser renovado após decorrido igual período;
- f) Acrescenta dispositivo ao art. 337-B do CP, que trata do crime de corrupção ativa em transação comercial internacional, para determinar que o prazo prescricional para esse crime seja computado em dobro. Tal dispositivo atende à Convenção sobre o Combate da Corrupção de

Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações comerciais e Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678/2000, que diz que o regime de prescrição deve permitir um período de tempo adequado para a investigação e abertura de processo sobre o delito.

Todas essas modificações se constituem em importantes passos para o combate à impunidade em geral. A letra f, acima, foge ao sistema do CP, que trata da prescrição apenas na parte geral. Todavia, a concessão de mais tempo é importante para o combate à corrupção internacional, que, por sua própria característica, demanda maior tempo de investigação.

12. ALTERAÇÕES NA LEI Nº 9.096/95, QUE DISPÕE SOBRE OS PARTIDOS POLÍTICOS

O PL acrescenta no Capítulo II (Do Fundo Partidário), do Título III da Lei (Das Finanças e Contabilidade dos Partidos), os arts. 49-A, 49-B, e 49-C), para responsabilizar os partidos políticos de forma objetiva, no âmbito administrativo, civil e eleitoral quando:

- da prática de atos contra a administração pública descritos na Lei nº 12.846/13;
- manter ou movimentar qualquer tipo de recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral (caixa 2);
- ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizadas na forma exigida pela legislação (lavagem de capitais);
- utilizar, para fins eleitorais, bens, direitos ou valores provenientes de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação.

A Justificação da proposição diz que o objetivo é justamente estender aos partidos políticos as exigências que hoje são feitas às empresas jurídicas

através da Lei nº 12.846/13 pela prática de atos lesivos à administração pública. Tal medida é justa, uma vez que as agremiações partidárias manejam recursos públicos e privados, além de evitar que em razão de lacuna legal, ilícitos praticados em outras áreas e com finalidades diversas sejam atribuídas a eleições.

A responsabilização dos partidos se dará através da direção municipal, estadual ou nacional, dependendo da circunscrição afetada pelas irregularidades, e não excluirá a dos dirigentes, administradores ou pessoa física ou jurídica que tenha colaborado com os atos ilícitos nem impedirá a sua responsabilização civil, criminal ou eleitoral pelos mesmos atos. Eventual fusão ou incorporação de partidos políticos levará a responsabilidade ao incorporante, mesmo em caso de alteração do nome do partido ou de sua composição. O PL não enfrenta a responsabilização na hipótese de extinção do partido, o que pode vir a enfraquecer as alterações ora propostas.

A sanção prevista é de multa de 10% a 40% do valor dos repasses do fundo partidário relativos ao exercício no qual ocorreu a ilicitude, a serem descontados dos novos repasses do ano ou anos seguintes. Se o ilícito ocorrer ao longo de mais de um exercício, os valores serão somados, não devendo ser o valor da multa inferior ao da vantagem auferida.

Em caso de o valor do ilícito ser muito alto (mais de 40% do repasse do fundo partidário), o PL diz que o juiz ou tribunal eleitoral poderá determinar a suspensão do funcionamento do diretório do partido onde foram praticadas as irregularidades, pelo período de 2 a 4 anos, e o Ministério Público Eleitoral poderá requerer ao TSE o cancelamento do registro da agremiação partidária, quando as condutas forem de responsabilidade do diretório nacional.

O PL diz ainda que para a fixação do valor da multa deverá ser considerado o prejuízo causado pelo ato ilícito à administração pública, ao sistema representativo, à lisura e legitimidade dos pleitos eleitorais e à igualdade dos candidatos. Também deixa expresso que o pagamento da multa não afasta a responsabilidade do partido em ressarcir integralmente o dano causado à administração pública, e que o processo e julgamento dos partidos incumbem à Justiça Eleitoral.

Finalmente, o PL determina que o Ministério Público Eleitoral poderá instaurar procedimento apuratório para fins de promoção da ação de responsabilização dos partidos políticos. Tal procedimento terá prazo de 180 dias, prorrogado, justificadamente, por uma vez (o § 2º, do art. 49-C necessita de correção).

As sugestões ora propostas são constitucionais, têm juridicidade e se constituem em medidas de fortalecimento dos partidos políticos, uma vez que a possibilidade de responsabilização do partido por atos de seus dirigentes terá como consequência maior fiscalização dos demais membros sobre eles.

De acordo com o cientista político Samuel Huntington¹, quando a corrupção se instala no topo do sistema político de uma sociedade, significa que há nela um baixo nível de institucionalização política, uma vez que as altas instituições políticas da sociedade, que deveriam ser as mais refratárias a influências externas, são, na verdade, as mais suscetíveis a tais influências. **A corrupção é mais prevalente nos estados onde há a ausência de partidos políticos efetivos e onde prevalece o interesse individual.**

Tal medida certamente terá impacto na luta pela lisura na política.

13. ACRESCENTA DISPOSITIVOS NA LEI Nº 9.504/97, QUE ESTABELECE NORMAS PARA AS ELEIÇÕES

O PL criminaliza duas condutas, a saber o crime de caixa dois (manter, movimentar ou utilizar qualquer recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral), com pena de reclusão de 2 a 5 anos, e a lavagem de dinheiro para fins eleitorais (ocultar ou dissimular, para fins eleitorais, a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação), com pena de reclusão de 3 a 10 anos.

¹ Huntington, Samuel. *Political Order in Changing Societies*, Ed. Yale University, 2006, p. 67 e 71.

O PL também autoriza o Ministério Público Eleitoral a instaurar procedimentos preparatórios para apurar as condutas descritas na lei.

A criminalização das condutas descritas também está de acordo com a Constituição e o sistema jurídico brasileiro, e se justificam em face da grande sequência de escândalos políticos que o país tem assistido.

14. MODIFICA A LEI Nº 9.613/98, QUE DISPÕE SOBRE OS CRIMES DE "LAVAGEM" OU OCULTAÇÃO DE BENS, DIREITOS E VALORES

O PL modifica o art. 17-C da Lei nº 9.613/98, para acrescentar que os encaminhamentos das respostas das instituições financeiras e tributárias às ordens judiciais de quebra ou transferência de sigilo, feitos com base nessa lei ou em qualquer outra, deverão ser feitos diretamente ao órgão que o juiz determinar. Acrescenta parágrafos ao artigo para:

- Determinar que as informações deverão ser prestadas em formato eletrônico preestabelecido;
- Dispor que o prazo para encaminhar as informações será de 20 dias, ressalvados os casos urgentes que poderão ter prazo inferior. Há previsão de multa de R\$ 1.000,00 (um mil reais) a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) em caso de descumprimento (avaliada em função da relevância do caso, a urgência das informações, a reiteração da falta, a capacidade econômica do sujeito passivo e a justificação apresentada pela instituição financeira);
- Instituir nova penalidade para o crime de desobediência nessas circunstâncias. Para esse crime, o art. 330 do Código Penal prescreve pena de detenção de 15 dias a 6 meses. Se aprovado o PL, o crime de desobediência de ordem judicial para a prestação de informações de quebra ou transferência de sigilo passaria a ter pena de 1 a 4 anos de reclusão;
- Determinar a obrigatoriedade de as instituições financeiras manterem setores especializados para o atendimento de ordens judiciais de quebra de sigilo bancário e rastreamento de recursos para fins de investigação e processo criminais, com disponibilização de página na internet aos membros do Poder

Judiciário, Ministério Público e Polícia Judiciária, com os números de telefones e nomes das pessoas responsáveis, inclusive com contatos pessoais para os finais de semana ou qualquer hora do dia ou da noite;

- Instituir obrigação para o CNJ de manter disponível na internet estatísticas por banco sobre o descumprimento das ordens judiciais;
- Determinar que o recurso da decisão que aplicar a multa terá apenas efeito devolutivo, salvo em caso de erro claro e convincente ou que comprometa mais de 20% do lucro do banco.

A Justificação do PL destaca que houve casos em que foram precisos 4 meses para a Justiça receber dados sobre a quebra de sigilo previamente determinada pelo juiz. Evidentemente, sem rastreamento célere, não é possível alcançar e surpreender recursos desviados nem investigar casos graves. A Justificação também ressalta a dificuldade que o MP tem de conseguir contato com os responsáveis pelas ordens judiciais.

15. DISCIPLINA A PERDA CIVIL DE BENS OU AÇÃO DE EXTINÇÃO DE DOMÍNIO (ARTS. 21 A 40 DO PL)

O art. 21 do PL define a perda civil dos bens como a extinção do direito da posse, propriedade, e de todos os demais direitos, reais ou pessoais, sobre os bens ou valores de qualquer natureza que sejam produto direto ou indireto de atividade ilícita grave ou com as quais estejam relacionados na forma do PL, e na sua transferência em favor da União, dos Estados ou do Distrito Federal, sem direito a indenização. O parágrafo único do mesmo art. 21 do PL repisa que a perda civil de bens abrange a posse e a propriedade de coisas corpóreas e incorpóreas e outros direitos reais ou pessoais e seus frutos (é necessário repensar a redação do *caput* e eventual necessidade do parágrafo único).

A perda civil de bens, portanto, parece ser o procedimento através do qual se efetivará a pena de perda de bens, prevista no § 3º do art. 91-A proposto pelo PL, que determina que, após o trânsito em julgado da sentença, o

cumprimento da parte referente à perda de bens, direitos e valores será processado no prazo de até dois anos, no juízo criminal que a proferiu, nos termos da legislação processual civil, mediante requerimento fundamentado do Ministério Público que demonstre que o condenado detém patrimônio de valor incompatível com seus rendimentos lícitos ou cuja fonte legítima não seja conhecida. Porém, o art. 26 do PL diz que:

“A declaração de perda civil **independe da aferição de responsabilidade civil ou criminal, bem como do desfecho das respectivas ações civis ou penais**, ressalvada a sentença penal absolutória que taxativamente reconheça a inexistência do fato ou não ter sido o agente, quando proprietário do bem, o seu autor, hipótese em que eventual reparação não se submeterá ao regime de precatório.”

Há, portanto, dois tipos para a perda de bens: o decorrente de sentença penal condenatória e a ação de extinção de domínio. O fundamento do primeiro tipo é a própria sentença penal condenatória e o do segundo é o fato de a propriedade ter sido usada de modo contrário às determinações constitucionais.

De fato, o inciso XXIII do art. 5º da Constituição determina que “a propriedade atenderá a sua função social”. A função social da propriedade está associada à noção de que o ordenamento jurídico somente tutelar a propriedade (interesse individual) caso ele seja compatível com os interesses sociais. A função social da propriedade, portanto, significa uma submissão dos interesses particulares aos interesses da sociedade. O uso da propriedade em desacordo com os interesses da sociedade autorizaria, portanto, a extinção do domínio.

O PL explicita os bens passíveis de extinção de domínio:

- os que procedam direta ou indiretamente de atividade ilícita;
- os utilizados como meio ou instrumento para a realização de atividade ilícita;
- os relacionados ou destinados à prática de atividade ilícita;
- os utilizados para ocultar, encobrir ou dificultar a identificação ou a localização de bens de procedência ilícita e, finalmente,

- os que procedam da alienação, permuta ou outra espécie de negócio jurídico com bens abrangidos por quaisquer das hipóteses acima.

A seguir, o PL discrimina as condutas ilícitas que autorizariam a decretação da perda civil:

- extorsão mediante sequestro (arts. 159 e §§? do CP);
- tráfico internacional e interno de pessoa com fins de exploração sexual (art. 231 e 231-A do CP);
- peculato (art. 312 do CP);
- enriquecimento ilícito (art. 312-A do CP);
- inserção de dados falsos em sistema de informações (art. 313-A);
- concussão (art. 316 do CP);
- corrupção passiva (art. 317 do CP);
- tráfico de influência (art. 332 do CP);
- corrupção ativa (art. 333 do CP);
- exploração de prestígio (art. 357 do CP);
- tráfico de influência, corrupção e concussão de funcionários do fisco (art. 3º da Lei nº 8.137/90);
- comércio e tráfico ilegal de armas de fogo (arts. 17 e 18 da Lei nº 10.826/03), e
- crimes relacionados ao tráfico ilícito de drogas (arts. 33 a 39 da Lei nº 11.343/06).

Propõe-se que a perda civil de bens ou a ação de extinção de domínio seja regida através das seguintes regras:

- não será aplicada ao terceiro interessado que, agindo de boa-fé, pelas circunstâncias ou pela natureza do negócio, por si ou por seu representante, não tinha condições de conhecer a procedência, a utilização ou destinação ilícita do bem;

- a transmissão de bens por meio de herança, legado ou doação não obsta a perda civil de bens;
- a ação de extinção de domínio será autorizada no Brasil ainda que a atividade ilícita tenha sido praticada no estrangeiro;
- na falta de previsão em tratado, os bens, direitos ou valores objeto da perda civil por solicitação de autoridade estrangeira competente ou os recursos de sua alienação devem ser repartidos entre o Estado e o Brasil, na proporção de metade;
- a competência para a instauração do procedimento preparatório para tal ação seja do Ministério Público e do órgão de representação judicial da pessoa de direito público legitimada;
- a ação para a aplicação da perda civil de bens poderá ser proposta pela União, Estados ou Distrito Federal, pelo Ministério Público Federal, nos casos de competência da Justiça Federal, e pelo Ministério Público dos Estados ou do DF, nos demais casos;
- quando não for parte, o Ministério Público intervirá como fiscal da lei, caso em que poderá aditar a petição inicial ou assumir a titularidade ativa em caso de desistência ou abandono da ação;
- quando o polo passivo da ação for composto por pessoa jurídica estrangeira, seu preposto, gerente ou administrador no país será presumido autorizado para o recebimento de citação inicial;
- não sendo possível determinar o proprietário ou possuidor, figurarão no polo passivo réus incertos, citados por edital. Todavia, apresentando-se, no futuro qualquer titular dos bens, receberá ele o processo no estado em que se encontra.

Tais medidas evitam a procrastinação do feito e, como consequência, posterior declaração de nulidade.

Há regras de competência (art. 30), tais como a de que a ação poderá ser proposta no foro do local do fato ou do dano, ou, não sendo conhecidos estes, no foro da situação dos bens ou domicílio do réu. A propositura da ação prevenirá a competência do juízo para todas as ações de perda civil de bens que possuam a mesma causa de pedir ou mesmo objeto. Serão admitidas medidas de urgência (art. 31) que se mostrem necessárias em caráter preparatório, que perderão sua eficácia se a ação de conhecimento não for intentada até 60 dias a contar de sua efetivação, com possibilidade de prorrogação em caso de reconhecida necessidade através de decisão fundamentada do juiz.

Há também regras que possibilitam a alienação antecipada dos bens para a preservação do seu valor sempre que eles estiverem sujeitos a deterioração, depreciação ou dificuldade para sua custódia ou manutenção (art. 32 e segs. do PL). Além do mais, foi prevista a possibilidade de, em caso de impossibilidade de custódia por órgão público, serem colocados os bens sob o uso e custódia de instituição privada que exerça atividades de interesse social ou atividade de natureza pública. Há normas sobre o leilão dos bens, administrador, sua remuneração, prestação de contas.

O art. 36 do PL determina que nesse tipo de ação não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação do autor, honorários advocatícios, custas e despesas processuais, salvo comprovada má-fé. Além do mais, eventual perícia deverá ser realizada preferencialmente por peritos integrantes dos quadros da administração pública direta e indireta. Peritos fora desse quadro serão nomeados apenas em casos imprescindíveis, quando então o adiantamento da despesa com os peritos será feito pela administração pública. Ao final a despesa será do réu, se sucumbente, ou do Estado. De acordo com a Justificação, a determinação de realização da despesa pela Administração se justifica em razão do interesse público subjacente à perda civil da propriedade ou da posse.

É necessário rever a seguinte incompatibilidade: o § 3º do art. 36 do PL diz que, em caso de procedência definitiva do pedido, a receita auferida com a declaração da perda civil e as multas serão incorporadas ao domínio da União, Estados ou Distrito Federal. O art. 27 do PL diz que a ação será proposta pela União, Estados ou Distrito Federal. O *caput* do art. 37 do PL diz que os recursos auferidos com a declaração de perda civil de bens e as multas previstas na lei serão incorporados ao domínio da União, dos Estados e do Distrito Federal, porém, no § 7º do art. 32, diz o PL que os valores apurados serão destinados à União, Estado, DF e Município. É necessário verificar a presença ou não dos municípios.

Existe a previsão de recompensa ao terceiro desvinculado de qualquer delito correlato que contribua com informações que levem à obtenção de provas ou para a localização dos bens. Esse terceiro fará jus a uma retribuição de até 5% do produto obtido com a liquidação dos bens. Essa é uma medida que sem dúvidas atrai o ressarcimento do prejuízo sofrido pelo Estado.

Há regra de exclusão da perda dos bens oriundos do crime de tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, em compatibilização com regra já estipulada pelo art. 60 e segs. da Lei nº 11.343, de 23/08/2006, e regra submetendo a aplicação da perda de bens à Lei nº 7.737/85, que disciplina a ação civil pública, bem como determinação de aplicação subsidiária do CPC.

Seria interessante pensar na possibilidade de se inserir esse procedimento da perda civil de bens, caso aprovado, no Título VI, Dos Procedimentos Especiais, do CPC.

Finalmente, o art. 26 dispõe que eventual hipótese de decretação de perda de bem anterior a sentença penal absolutória que declare a inexistência do fato ou exclua a materialidade do delito geraria ressarcimento do montante perdido sem submissão ao regime de precatório. Tal disposição é **inconstitucional**, na medida em que o art. 100 da CF declara que os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão **exclusivamente** na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos.

Há que se pensar, portanto, em outra alternativa.

16. IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE ACCOUNTABILITY PARA OS TRIBUNAIS

Nos arts. 42 a 47 do PL há determinações de caber aos TRFs, aos TJs estaduais, bem como ao Ministério Público que atue perante esses órgãos, o dever de divulgar informações estatísticas com o número de ações de improbidade administrativa e ações criminais por categoria, como por exemplo as que ingressaram e foram instauradas durante o exercício; o número de processos judiciais julgados e arquivados; o número dos que tramitam com seu respectivo tempo de tramitação; e o tempo decorrido para receber algum tipo de decisão judicial ou ser proferida manifestação ou promoção. É exigida também a identificação dos motivos que levaram à ultrapassagem do tempo razoável de tramitação.

O PL também determina que TRFs, TJs e o Ministério Público, em suas várias áreas de atuação, encaminhem ao CNJ (Conselho Nacional de Justiça) e ao CNMP (Conselho Nacional do Ministério Público) os relatórios acima especificados. Dispõe também que esses órgãos, de posse das estatísticas, envidem esforços, inclusive com a criação de comissões específicas, para que sejam propostas medidas legislativas tendentes a assegurar a razoável duração do processo. O PL considera razoável a duração de 3 anos na primeira instância e um ano na instância recursal. Segundo a Justificativa, busca-se, com tais medidas, estimular a racionalidade do sistema judicial.

O intuito dessas medidas é o de estimular a racionalidade do sistema judicial através da identificação dos fatores que realmente influenciam na dificuldade de tramitação desses processos e, a partir dessa identificação, criar meios de solucionar os problemas.

A proposta é simples, de fácil execução e pode, de fato, fornecer inúmeras informações ao sistema judicial. É impressionante como no Brasil dispomos de poucos dados que nos permitam o conhecimento de nossa própria realidade. É preciso que esses dados sejam produzidos para que as instâncias competentes possam tomar as decisões necessárias ao contínuo aperfeiçoamento da gestão pública.

17. TESTE DE INTEGRIDADE

O PL propõe a instituição do teste de integridade para os agentes públicos no âmbito da administração pública. Tal teste, nos termos do seu art. 49, seria obrigatório para os órgãos policiais e facultativo para os demais. A proposta é de que sejam realizados preferencialmente pela Corregedoria, Ouvidoria ou órgão congênere de fiscalização e controle. Os resultados poderão ser usados para fins disciplinares e para a instrução de ações cíveis, de improbidade administrativa e criminais. Ainda segundo o PL, ao executar tais testes o órgão deverá dar ciência ao MP de modo sigiloso e com a antecedência mínima de quinze dias para que a instituição possa recomendar medidas complementares. Determina-se a obrigatoriedade da divulgação das estatísticas relacionadas à execução desse tipo de teste, porém, ao mesmo tempo, determina-se que a Administração não poderá revelar o resultado de sua execução nem fazer menção aos agentes públicos testados. Os testes poderão ser gravados.

São diferenciados dois tipos de teste: o dirigido, aplicado ao agente público em relação ao qual já houve algum tipo de notícia desairosa ou suspeita de prática ímproba, e o teste aleatório. A finalidade desses testes é a de deixar claro ao funcionário público que a prestação do serviço público deve ser transparente e de incentivar a probidade administrativa. O exemplo trazido é o de oferecimento de propina a um policial após o cometimento de uma infração no trânsito.

Talvez a utilização desse método possa surtir os efeitos desejados em âmbito administrativo. Contudo, a sua utilização para fins criminais seria equivalente ao flagrante preparado no processo penal. O STF já se manifestou através da Súmula 145, que diz não haver crime quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação. Mirabete², a respeito do crime provocado, leciona:

“Fala-se em *crime provocado*, ou *crime de ensaio*, quando o agente é induzido à prática de um crime por terceiro (*agente provocador*), muitas vezes agente policial, para que se efetue a prisão em flagrante (*flagrante provocado*). A

² Mirabete, Julio Fabrini. Código Penal Interpretado. Editora Atlas, SP, 2007, p. 195.

respeito do assunto estabeleceu o STF a Súmula 145: “Não há crime quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a consumação.” **Na verdade, trata-se da ocorrência de crime impossível, em que a ação da Polícia torna impossível o cometimento do crime, quer pela ineficácia absoluta do meio empregado pelo agente, quer pela absoluta impropriedade do objeto material.** Na jurisprudência, tem-se destacado a distinção com relação ao referido enunciado do Pretório Excelso: caso se trate de flagrante *provocado*, há crime impossível; tratando-se de flagrante *esperado*, em que não houve induzimento à prática do delito, há tentativa punível.”

Há doutrinadores que sustentam que o teste de integridade visa punir “pretensa intenção delitativa, mas deflagrada em um contexto simulado, forjado, diferente daquele que realmente teria existido, caso não fosse o teatro empregado”³. Essa circunstância caracterizaria o crime impossível, “quando o agente emprega um meio absolutamente inidôneo”.

18. SIGILO DA FONTE PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO

O PL propõe dar amparo legal ao informante, que passa a ser chamado de informante confidencial, em contraposição ao informante anônimo. Para isso, dispõe que o MP poderá resguardar o sigilo da fonte de informação que deu causa à investigação relacionada à prática de ato de corrupção em três oportunidades: quando se tratar de medida essencial à obtenção dos dados, quando estiver em risco a incolumidade do noticiante e em qualquer outra razão de relevante interesse público. O PL não faz referências ao que seria considerado relevante interesse público.

Além do mais, o art. 60 do PL diz que em caso de o conhecimento da identidade do informante confidencial ser essencial ao caso concreto, o juiz ou tribunal poderá determinar ao MP que opte entre a revelação da sua identidade ou a perda do valor probatório de depoimento prestado, ressalvada a validade das demais provas produzidas no processo. Esse dispositivo chama atenção para a ausência de normas protetivas ao informante. Afinal, se o art. 58 do PL declara

³ Cruz, Flávio Antonio da. Teste de integridade e sigilo da fonte: exame crítico. https://www.ibccrim.org.br/boletim_artigo/5669-Teste-de-integridade-e-sigilo-da-fonte-exame-critico

expressamente que uma das razões pelas quais se pode resguardar o sigilo de informação é a incolumidade do noticiante, como pode a lei autorizar a revelação de sua identidade sem garantir-lhe proteção?

No mais, reforçando o sistema de provas adotado por nossa legislação processual penal, a proposição ressalta que ninguém poderá ser condenado apenas com base no depoimento prestado por informante confidencial. O PL dispõe ainda que a falsidade da informação implica em revelação da identidade do informante, que poderá responder pelos crimes de denúncia caluniosa ou falso testemunho, sem prejuízo das ações cíveis cabíveis.

São dispositivos constitucionais e de acordo com o nosso sistema jurídico.

19. APLICAÇÃO DE PERCENTUAIS MÍNIMOS DE PUBLICIDADE PARA AÇÕES E PROGRAMAS NO ÂMBITO DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS

O art. 63, em seu *caput* e nos §§ 1º, 2º e 3º, contempla as seguintes medidas:

1. durante o prazo mínimo de quinze anos, do total dos recursos empregados em publicidade, serão investidos percentuais não inferiores a 15% pela União, a 10% pelos Estados e pelo Distrito Federal e Territórios e a 5% pelos Municípios, em ações e programas de *marketing* destinados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção;

2. as ações e os programas de *marketing* incluirão medidas de conscientização sobre os danos sociais e individuais causados pela corrupção, o apoio público a medidas contra a corrupção, o incentivo à apresentação de notícias e denúncias relativas à corrupção e o desestímulo, nas esferas pública e privada, a esse tipo de prática;

3. a proporção estabelecida no *caput* deverá ser mantida em relação ao tempo de uso do rádio, da televisão e de outras mídias de massa;

4. as ações e programas não poderão configurar propaganda governamental ou realização de ordem pessoal de governante ou agente público.

Quanto à constitucionalidade do artigo, reputa-se inconstitucional a extensão dessas regras aos Estados, Distrito Federal e Municípios. É que tais entes gozam de autonomia político-administrativa, nos termos do art. 18 da Constituição Federal. Assim sendo, não é lícito à União impor-lhes regra específica sobre a destinação de seus recursos. A União pode editar normas gerais de direito financeiro, mas, salvo melhor juízo, as regras em questão não têm esse caráter.

Quanto ao mérito, a realização de campanhas destinadas a conscientizar a sociedade sobre os malefícios da corrupção parece ser uma iniciativa válida. Sem dúvida, são procedentes os argumentos contidos na proposição:

“Por outro lado, de nada adiantaria instituir, simplesmente, auditorias e sistemas de controle se não houver uma preocupação com a mudança da cultura de corrupção social e individual, pois o homem continuará buscando e encontrando brechas para manter o velho jogo oculto sob as novas regras.”

Difícilmente se vencerá o círculo vicioso da corrupção sem uma mudança cultural profunda, para a qual o Poder Público há de concorrer com os meios que lhe são facultados pelas leis, incluída a possibilidade de realização de campanhas de informação e de conscientização dos agentes públicos e da coletividade.

Entretanto, no mérito, podem ser questionados o estabelecimento dos percentuais dos recursos previamente à definição das ações e dos custos correspondentes e, ainda, a rigidez na fixação do prazo e dos percentuais aplicáveis. Trata-se de uma opção política, a ser avaliada pelo legislador.

Prosseguindo na análise do **art. 63, seu § 4º** prevê que, no prazo máximo de dois anos, serão afixadas placas visíveis em rodovias federais e estaduais, no mínimo a cada cinquenta quilômetros e nos dois sentidos da via, as quais indicarão, pelo menos, o número telefônico, o sítio eletrônico e a caixa de mensagens eletrônica por meio dos quais poderá ser reportada corrupção de policiais rodoviários ao Ministério Público. Há que se lembrar que a regra não pode alcançar as rodovias estaduais em razão da já mencionada autonomia dos entes federados.

Por fim, o **§ 5º do art. 63** prevê que nas ações e programas de *marketing* será lícito o uso de imagens e de sons que reproduzam atos de corrupção pública ativa ou passiva, ou a execução de testes de integridade realizados pela administração pública, nos quais o agente público foi reprovado, sendo desnecessária

a identificação do envolvido. Parece haver aí uma contradição entre a possibilidade de utilização de imagens e sons oriundos dos testes com as disposições do art. 55 do projeto, segundo o qual a administração pública “não poderá revelar o resultado da execução dos testes de integridade, nem fazer menção aos agentes públicos testados”. Note-se que o § 5º diz ser “desnecessária a identificação do envolvido”, ou seja, a identificação é autorizada pelo dispositivo.

a) Análise realizada pela área de Finanças Públicas

O projeto de lei disciplina a aplicação de percentuais mínimos de publicidade para ações e programas no âmbito dos entes federativos, e estabelece procedimentos e rotinas voltados à prevenção de atos de corrupção.

Fixar percentuais mínimos de aplicação das despesas de publicidade em ações de combate à corrupção, durante pelo menos quinze anos, mediante lei ordinária, se torna inócuo, pois, a cada ano, a lei orçamentária (ou a Lei de Diretrizes Orçamentárias) poderia adotar qualquer percentual, ou simplesmente não adotá-lo. Isso vale não só para referidas ações e programas, como também para o conjunto das despesas de publicidade.

A obrigatoriedade de aplicação de um piso só vigoraria na hipótese de sua inserção em legislação complementar – como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal – ou na própria Constituição.

De qualquer maneira, seria mais um mecanismo de engessamento do orçamento, tão criticado por diversos segmentos acadêmicos e funcionais. Além do mais, equivale ao dispêndio de determinado montante, independentemente das reais necessidades e da existência de atividades/projetos que revelem eficiência e propriedade na utilização dos recursos.

Releva notar que o Poder Executivo, na gestão do atual Presidente interino, está propondo ao Congresso Nacional uma ampla desvinculação de recursos e limitação das despesas correntes por vinte anos.

A bem da verdade, existem dezenas – para não citar centenas – de proposições no mesmo sentido, apresentadas e não aprovadas ao longo das últimas décadas.

Pelo teor da proposta, verifica-se que a mesma revela o voluntarismo e subjetividade de seus autores, ao definir essas ações e programas de *marketing* como voltados para o estabelecimento de *uma cultura de intolerância à corrupção*, incluindo “medidas de conscientização dos danos sociais e individuais causados pela corrupção”, bem como “o apoio público para medidas contra a corrupção, o incentivo para a apresentação de notícias e denúncias relativas à corrupção e o desestímulo, nas esferas pública e privada, a esse tipo de prática”. São preceitos que deveriam figurar nas diretrizes para a educação das crianças e adolescentes. E não se tem muita clareza sobre a necessidade do Estado de despender recursos para esse tipo de campanha.

No mesmo sentido caminha o objetivo de “fomentar a ética” ou obedecer ao § 1º do art. 37 da Constituição, pois não é necessário lembrar que o cumprimento da Constituição é obrigatório.

Seria, sem dúvida, problemático configurar ou não esse tipo de propaganda como institucional de governo ou realizações de ordem pessoal de governantes, agentes públicos ou quaisquer órgãos da administração pública.

Afigura-se também como totalmente impróprio determinar, em texto legal, período para “afixação de placas visíveis em rodovias federais e estaduais, no mínimo a cada 50 quilômetros e nos dois sentidos da via, as quais indicarão, pelo menos, o número telefônico, o sítio eletrônico e a caixa de mensagens eletrônicas por meio dos quais poderá ser reportada corrupção de policiais rodoviários ao Ministério Público”. Seria o caso de indagar: por que só essa menção concreta?

Mas a intenção dos autores chega ao paroxismo no parágrafo final do art. 63, ao cogitar-se o uso de imagens e de sons que reproduzam “a execução de testes de integridade realizados pela administração pública, nos quais o agente público foi reprovado, sendo desnecessária a identificação do envolvido”.

Há que se saber que tipo de *teste de integridade* é esse, a que seriam submetidos os agentes públicos, sob pena de reproduzirmos o ambiente de 1984, de George Orwell.

20. TREINAMENTOS E CÓDIGOS DE CONDUTA

O art. 64, em seu *caput* e §§ 1º, 2º, 6º e 8º, prevê que:

1. as Corregedorias da Administração Pública e, onde não houver, os órgãos de fiscalização e controle, ao menos pelos próximos quinze anos, farão no mínimo dois treinamentos anuais relacionados aos procedimentos e às rotinas que devem ser adotados diante de situações propícias à ocorrência de atos de improbidade administrativa, dentre os quais o oferecimento ou a promessa de vantagens ilícitas;

2. os treinamentos deverão conscientizar os agentes públicos sobre as condutas racionalizantes de condutas ilegais, para que sejam neutralizadas;

3. a Administração Pública assegurará que, a cada cinco anos, todos os agentes públicos sejam treinados quanto aos procedimentos e às rotinas mencionados;

4. a Controladoria-Geral da União, as Corregedorias e, quando for o caso, os órgãos de fiscalização e controle farão estudo anual sobre as áreas da Administração Pública em que é mais propícia a ocorrência de corrupção e poderão exigir a realização de treinamentos frequentes e específicos; e

5. a repartição pública em que se faça atendimento a cidadãos deverá conter cartazes ou outros meios de divulgação visíveis, pelos quais sejam informados os serviços cobrados e respectivos valores, o número telefônico, o sítio eletrônico e a caixa de mensagens eletrônica das Controladorias, das Corregedorias ou dos órgãos de fiscalização e controle e do Ministério Público, para os quais possam ser dirigidas reclamações e denúncias.

Há dois óbices de natureza constitucional a essas disposições. Em primeiro lugar, a matéria deve ser legislada no âmbito de cada ente federado relativamente a seus servidores, em razão da já mencionada autonomia dos entes federados (CF, art. 18). Em segundo, a iniciativa da norma, que não necessita ser lei em sentido formal, é do titular do Poder respectivo, em virtude do princípio da independência dos Poderes (CF, art. 2º).

No mérito, a intenção de promover o treinamento dos agentes públicos é, sem dúvida, válida. Entretanto, considerados os impedimentos

constitucionais apontados, talvez fosse mais apropriado que as normas em questão tivessem caráter programático e fossem circunscritas à esfera federal.

Os **§§ 3º, 4º e 5º do art. 64** estabelecem que:

1. a Administração Pública estabelecerá, no prazo de um ano, código de conduta que disporá, dentre outros assuntos, sobre as principais tipologias e modos de realização dos atos de corrupção relativos a cada carreira ou especialidade, assim como sobre os comportamentos preventivos recomendados, os casos nos quais haverá possibilidade de gravação audiovisual do contato com cidadãos ou com outros agentes públicos e, ainda, sobre as medidas a serem adotadas pelo agente público quando se encontrar em situação de iminente prática de ato de improbidade administrativa;

2. os sítios eletrônicos do Poder Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e Territórios ou dos Municípios deverão conter, em *link* apropriado e especialmente desenvolvido para essa finalidade, todos os códigos de conduta vigentes na Administração Pública respectiva; e

3. a Controladoria-Geral da União e órgãos congêneres nos Estados, Distrito Federal e Municípios poderão alterar os códigos de conduta editados pelas Corregedorias ou por órgãos de fiscalização específicos ou mesmo editá-los, caso não existam.

Novamente, em razão do disposto no art. 18 da CF, a matéria deve ser objeto de legislação federal, estadual, distrital e municipal.

No caso, tratando-se de normas que guardam estreita relação com o regime jurídico dos servidores, a iniciativa teria de partir do Chefe do Poder Executivo respectivo (CF, art. 61, § 1º, II, “c”). Salvo melhor entendimento, apenas com caráter programático seria admissível lei com o teor requerido, caso oriunda do Legislativo.

Finalmente, o **§ 7º do art. 64** prevê que o Ministério da Educação, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, desenvolverá medidas e programas de incentivo, em escolas e universidades, voltados ao estudo e à pesquisa do fenômeno da corrupção, à conscientização dos danos provocados pela corrupção e à propagação de comportamentos éticos.

Não obstante o mérito da proposta, cabe considerar que a iniciativa de norma dispondo sobre atribuições de órgãos do Poder Executivo é privativa do Presidente da República, em razão do que estabelece o art. 61, § 1º, II, “e”, combinado com o art. 84, VI, “a”, da CF.

Ressalte-se, ademais, que as providências indicadas não requerem a edição de lei, podendo ser implementadas mediante atos do Poder Executivo.

Caso opte o legislador por manter a matéria na proposição, seria conveniente reformular o dispositivo nos termos considerados nos parágrafos anteriores.

21. CONCLUSÃO

Como visto, as medidas propostas não dizem respeito apenas à corrupção; elas tocam principalmente na impunidade, que atinge em cheio o sistema de justiça criminal brasileiro, e por isso devem ser integradas ao nosso ordenamento jurídico. Uma das condições para que haja efetivo combate à corrupção é o enfrentamento da impunidade.

A doutrina americana é unânime em listar os seguintes requisitos para o combate à corrupção: um sistema de justiça forte e eficaz; o cumprimento da lei, imprensa livre, e o fortalecimento do estado de direito, vale dizer, a contenção do poder e a submissão de todos à lei.

O projeto em questão inicia esse combate fechando os gargalos da impunidade e trazendo algumas medidas estranhas ao nosso ordenamento jurídico, mas que deram certo em outros países.

Em síntese, o PL:

- tipifica o crime de enriquecimento ilícito;
- majora as penas dos crimes relacionados à corrupção, inovando com a gradação das penas baseadas no valor da vantagem ou do prejuízo sofrido pelos cofres públicos;
- institui o confisco alargado com a decretação da perda, em favor da União, da diferença entre o valor total do patrimônio do agente e o patrimônio

cuja origem possa ser demonstrada por rendimentos lícitos ou por outras fontes legítimas;

- alteração das penas do crime de estelionato, também com gradação das penas quando o crime for cometido em detrimento do erário ou do instituto de assistência social;
- adequação da Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária (Lei nº 8.137/90) com as alterações propostas no Código Penal;
- inserção, na Lei de Crimes Hediondos, dos crimes relativos à corrupção;
- medidas que inibem os recursos protelatórios nos tribunais e previnem a procrastinação processual;
- disciplina a prova ilícita;
- acrescenta a prisão preventiva com a finalidade de permitir a identificação e a localização do produto e proveito do crime;
- racionaliza o tema das nulidades no processo penal;
- modifica a Lei de Improbidade Administrativa para dela excluir o procedimento da notificação preliminar e incluir o acordo de leniência;
- aprimora o sistema de prescrição do Código Penal;
- altera a lei que dispõe sobre os partidos políticos para estender a eles as exigências feitas às empresas jurídicas, quais sejam, a sua responsabilização por atos de seus dirigentes;
- criminaliza as condutas de caixa dois (reclusão de 2 a 5 anos) e lavagem de dinheiro para fins eleitorais (reclusão de 3 a 10 anos);
- modifica a Lei dos Crimes de Lavagem ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores (Lei nº 9.613/98) para dispor sobre as respostas das instituições financeiras e tributárias às ordens judiciais de quebra ou transferência de sigilo;
- disciplina a perda civil de bens ou a ação de extinção de domínio;

- implementa medidas de *accountability* para os tribunais através da divulgação de informações estatísticas;
- propõe a criação de teste de integridade para o funcionalismo público;
- dispõe sobre o sigilo da fonte para o Ministério Público;
- determina a aplicação de percentuais mínimos de publicidade para ações e programas voltados à prevenção de atos de corrupção; e
- propõe o estabelecimento de treinamentos e códigos de conduta para a administração pública.