

## **1) PREVENÇÃO À CORRUPÇÃO, TRANSPARÊNCIA E PROTEÇÃO À FONTE DE INFORMAÇÃO**

Vivemos, no Brasil, um círculo vicioso de corrupção privada e pública. Existe uma cultura deturpada e racionalizadora em que, de um lado, muitos particulares aceitam a corrupção como um modo de fazer negócios, enquanto de outro lado os agentes públicos aceitam a corrupção porque foram empregados para “garantir a propina de quem os colocou lá” ou porque querem “garantir a sua participação no “esquema”. O processo de justificação do corrupto perante o tribunal de sua consciência é chamado pela psicologia de racionalização e pela criminologia de neutralização. O contexto em que isso acontece é o de uma cultura hedonista, patrimonialista e de quebra de paradigmas pós-modernista em que cada um faz o que acha certo aos seus próprios olhos.

De um país extremamente corrupto, Hong Kong passou ao 17º mais honesto no ranking de percepção da corrupção da Transparência Internacional por meio de uma estratégia de combate à corrupção de três frentes: 1) investigação e punição efetivas da corrupção; 2) implementação de controles internos, transparência, auditorias, estudos e pesquisas de percepção; e 3) educação, conscientização e marketing. O primeiro “slogan” da agência anticorrupção de Hong Kong foi “denuncie a corrupção”.

Para quebrar o círculo vicioso ainda existente no Brasil, o MPF propõe algumas mudanças legislativas.

A primeira visa à transparência, por meio da criação da regra de *accountability* e eficiência do Ministério Público e do Poder Judiciário. Trata-se de um gatilho de eficiência. É estabelecido um marco de duração razoável do processo, consistente na duração de três anos em primeira instância e um ano para cada instância diversa. Os Tribunais e os Ministérios Públicos são orientados a fazer estatísticas sobre a duração do processo em cada órgão e instância, bem como a encaminhar os dados para o CNJ e CNMP, a fim de que esses órgãos possam avaliar as medidas cabíveis, inclusive legislativas, que devam ser propostas, a fim de se alcançar a razoável duração do processo.

Outra proposta é a previsão da possibilidade da realização de testes de integridade, isto é, a *“simulação de situações, sem o conhecimento do agente público ou empregado, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública”*. A realização de tais testes pode ser feita por órgãos correicionais e cercada de cautelas, incluindo a criação de uma tentação comedida ao servidor, a gravação audiovisual do teste e a comunicação prévia de sua realização ao Ministério Público, o qual pode recomendar providências. O pressuposto desses testes não é a desconfiança em relação aos agentes públicos, mas sim a percepção de que todo agente público tem um dever de transparência e

*accountability*, sendo natural o exame de sua atividade. A realização desses testes é incentivada pela Transparência Internacional e pela ONU.

A terceira proposta determina o investimento de um percentual entre 10 e 20% dos recursos de publicidade dos entes da Administração Pública em ações e programas de marketing voltados a estabelecer uma cultura de intolerância à corrupção, conscientizar a população dos danos sociais e individuais causados por ela, angariar apoio público para medidas contra corrupção e reportar esse crime.

Por fim, a última proposta torna expressa, em nível infralegal, a possibilidade prevista no art. 5º, XIV, da Constituição Federal, de o Ministério Público resguardar o sigilo de fonte quando essa medida for necessária para que um cidadão reporte corrupção, para a proteção do noticiante, ou por outra razão de relevante interesse público. Embora evidente, é ressalvado expressamente que ninguém pode ser condenado apenas com base na palavra de informante confidencial. Prevê-se ainda a possibilidade de ser revelada a identidade do informante a fim de que responda pelos crimes praticados quando fizer falsa imputação.

## **2) CRIMINALIZAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE AGENTES PÚBLICOS**

A dificuldade de provar a corrupção garante a impunidade e incentiva o comportamento corrupto. A criminalização do enriquecimento ilícito garante que o agente não fique impune mesmo quando não for possível descobrir ou comprovar quais foram os atos específicos de corrupção praticados.

Adicionalmente, a criminalização do enriquecimento ilícito também desvaloriza – sob ponto de vista de conduta e de resultado – a discrepância entre o patrimônio global do agente público e o patrimônio de origem lícita. O estado patrimonial discrepante, não raro oculto ou disfarçado, de um agente público sujeito a regras de escrutínio, transparência e lisura, pode ser tipificado.

Assim, a #medida2 propõe a tipificação do enriquecimento ilícito como art. 312-A. No tocante ao tipo penal, foi adotada a redação da Comissão Temporária de Estudo da Reforma do Código Penal (Relator Senador Pedro Taques), adicionando-se a conduta de “possuir”. A pena adotada, de três a oito anos, foi aquela do Projeto de Lei 5.586/2005, oferecido originalmente pela Controladoria-Geral da União. Ainda assim, as penas continuam a ser passíveis de substituição no caso de delitos menos graves.

O ônus de provar a existência de renda discrepante da fortuna acumulada é da acusação, que só terá êxito se nem uma investigação cuidadosa nem o investigado apontarem a existência provável de fontes lícitas. Evidentemente, se a investigação ou o acusado forem capazes de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda, será caso de absolvição.

### **3) AUMENTO DAS PENAS E CRIME HEDIONDO PARA CORRUPÇÃO DE ALTOS VALORES**

Primeiro, é extremamente difícil descobrir o crime de corrupção. Quando se descobre, é mais difícil ainda prová-lo. Mesmo quando se descobre e prova, pode não se conseguir uma condenação em virtude de questões processuais como nulidades. Ainda que se descubra, prove e alcance uma condenação, a chance de prescrição é real, o que pode ensejar absoluta impunidade – recorde-se que, mesmo quando há condenação por vários crimes, o prazo prescricional é individual, computado separadamente para cada um. Quando a condenação não prescreve, ela demora muitos anos e tende a impor uma pena baixa, porque os fatores que influenciam a pena são favoráveis a criminosos de colarinho branco. Tal pena é em regra substituída pela prestação de serviços à comunidade e outras penas leves, diferentes de prisão. Além de tudo isso, só precisará ser cumprido um quarto da pena, pois incide, todo fim do ano, o perdão presidencial (indulto natalino).

A corrupção é hoje, portanto, um crime de alto benefício e baixo risco, o que pode incentivar sua prática. De fato, diferentemente de crimes de perfil mais passional, como homicídio, a corrupção envolve uma decisão racional que toma em conta os custos e benefícios dos comportamentos honesto e corrupto. Autores consagrados no estudo da corrupção, como Rose-Ackerman e Klitgaard, colocam que dois fatores fundamentais dessa decisão são a quantidade da punição e a probabilidade da punição.

A #medida3 transforma a corrupção em um crime de alto risco no tocante à quantidade da punição, aumentando também a probabilidade de aplicação da pena por diminuir a chance de prescrição.

Em primeiro lugar, são alteradas as penas dos artigos 312 e § 1º, 313-A, 316, 316 § 2º, 317 e 333, englobados no sentido amplo do termo “corrupção”, as quais passam a ser de 4 a 12 anos. Com isso, a prática do crime passa a implicar, no mínimo, prisão em regime semiaberto. Esse aumento da pena também enseja um aumento do prazo prescricional que, quando a pena superar quatro anos, passa a ser de 12 anos.

Além disso, é inserido o art. 327-A no Código Penal, criando um escalonamento da pena desses crimes segundo o valor envolvido na corrupção. A corrupção mata, como decorrência do cerceamento de direitos essenciais, como segurança, saúde, educação e saneamento básico. Por isso, a referência punitiva da corrupção de altos valores passa a ser a pena do homicídio.

Por fim, com a inserção de um inciso IX ao art. 1º da Lei 8.072/1990, a corrupção (os crimes acima indicados) de valores superiores a cem salários-mínimos passa a ser considerada crime hediondo, não cabendo, dentre outros

benefícios, o perdão da pena, integral ou parcial (indulto ou comutação). A referência é cem vezes o valor total que não raro pessoas têm para passar o mês. Essa proposta de alteração legislativa é até mais conservadora do que muitos projetos em trâmite no Congresso Nacional, oferecidos desde 1992, que simplesmente tornam a corrupção um delito hediondo independentemente do valor envolvido, buscando-se, com isso, superar eventual resistência à aprovação da proposta.

#### **4) AUMENTO DA EFICIÊNCIA E DA JUSTIÇA DOS RECURSOS NO PROCESSO PENAL**

É comum que processos envolvendo crimes graves e complexos, praticados por réus de colarinho branco, demorem mais de 15 anos em tribunais após a condenação. Esse é o rumo para o qual caminha uma importante ação do Caso Banestado (ação 2003.70.00.039531-9, da 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba), a qual condenou réus por crimes de gestão fraudulenta e desvio de dinheiro de uma Instituição Financeira Pública, o Banco Banestado. Nesse caso, como em outros similares, as defesas empregaram estratégias protelatórias – sucessivos embargos de declaração – que foram reconhecidas pelo próprio Superior Tribunal de Justiça como abusivas.

Essa demora não apenas enseja prescrição, mas cria um ambiente de impunidade, mesmo quando há mera protelação da punição, que estimula a prática de crimes. Com o objetivo de contribuir com a celeridade na tramitação de recursos sem prejudicar o direito de defesa, a #medida4 propõe diversas alterações pontuais.

Primeiro, acrescenta-se o art. 580-A ao CPP, estabelecendo a possibilidade de execução imediata da condenação quando o tribunal reconhece abuso do direito de recorrer, disposição também aplicável ao processo civil. Em segundo lugar, é acrescentado o art. 578-A ao CPP, que dispõe um limite de cinco sessões para pedidos de vista em Tribunais. Em terceiro lugar, o § 4º do art. 600 é revogado para impedir que razões sejam apresentadas em segunda instância e não na primeira. Adicionalmente, é alterado o art. 609 para revogar os embargos infringentes e de nulidade.

Em quinto lugar, é extinta, mediante supressão do inciso I do art. 613, a figura do revisor. Além disso, passam a ser vedados embargos de declaração de embargos de declaração, por meio da mudança do art. 620. Economizando grande parte do tempo de tramitação dos recursos especial e extraordinário, é proposta, em sétimo lugar, a simultaneidade do julgamento desses recursos, que substituiria o seu julgamento sucessivo como é feito hoje. Com uma medida simples como essa, pode-se diminuir metade do tempo necessário ao julgamento do caso após a decisão de segundo grau.

As propostas que se seguem, da oitava até a décima primeira, versam sobre o *habeas corpus*. As alterações objetivam: evitar decisões proferidas sem que exista um quadro de informações mais completo sobre o caso; evitar decisões precipitadas ou que substituam a análise cuidadosa dos autos quando a decisão buscada não implicar a soltura do paciente; garantir o aproveitamento de atos processuais não maculados por nulidade declarada em *habeas corpus*; garantir a intimação do Ministério Público e do impetrante para o julgamento dessa ação constitucional; permitir um recurso em favor do Ministério Público dentro do próprio tribunal que conceder ordem de *habeas corpus*, o que visa a garantir alguma paridade de armas no tocante à possibilidade de recorrer contra uma decisão desfavorável; e evitar a concessão de *habeas corpus* em

caso de nulidade e cassação de decisão que não tangenciem diretamente o direito de ir e vir.

Por fim, é proposta emenda constitucional para autorizar a execução provisória da decisão penal condenatória após julgamento de mérito por tribunal de apelação, ainda que pendam recursos especial e extraordinário.

## **5) CELERIDADE NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Duas causas de morosidade das ações de improbidade são: a) a duplicação de sua fase inicial; b) a concorrência desses casos, que são complexos, com outros muito mais simples que acabam ganhando prioridade em Varas já sobrecarregadas. Além disso, não existe ainda um diagnóstico público das ações de improbidade nem uma rotina para que o próprio Judiciário busque soluções. A #medida5 propõe três alterações na Lei 8.429/92.

Primeiro, é alterada a redação do art. 17 para agilizar a fase inicial do procedimento, que hoje contém uma duplicação de etapa ineficiente e desnecessária, consistente na existência de duas oportunidades sucessivas para apresentação de defesa. O modelo que passou a ser adotado é, por analogia, o da Reforma do Código de Processo Penal, que protege um direito mais sensível – a liberdade – e permite apenas uma defesa, após a qual o juiz poderá extinguir a ação, caso ela careça de fundamento para prosseguir. Com isso, evita-se que alguém responda a uma ação de improbidade injustificada e ao mesmo tempo evita repetição desnecessária de atos.

Além disso, sugere-se a criação de varas, câmaras e turmas especializadas para julgar ações de improbidade administrativa e ações decorrentes da lei anticorrupção. Isso evitará que o julgamento de ações de improbidade, naturalmente mais complexas, seja preterido pelo julgamento de casos mais simples ainda que menos relevantes, os quais são preferidos como forma de dar vazão ao trabalho em varas já sobrecarregadas.

Por fim, propõe-se o acréscimo do art. 17-A na Lei nº 8.429/92 para permitir que o Ministério Público Federal firme acordo de leniência, à luz de previsão do acordo de colaboração que já existe no âmbito penal.

## **6) REFORMA NO SISTEMA DE PRESCRIÇÃO PENAL**

A #medida5 promove alterações em artigos do Código Penal que regem o sistema prescricional, com o objetivo de corrigir distorções do sistema.

Uma das alterações diz respeito ao art. 110, modificado com duas finalidades. Primeiro, aumentam-se em um terço os prazos da prescrição da pretensão executória, nos moldes em que ocorre em vários outros países. O princípio subjacente à diferença entre os prazos prescricionais das pretensões punitiva e executória é de que quando a pretensão de punir do Estado é coroada com a condenação há uma firme manifestação de atividade estatal para promover a punição, o que justifica a dilação do tempo em que a inércia implicaria uma leitura de desinteresse estatal. Em segundo lugar, extingue-se a prescrição retroativa, um instituto que só existe no Brasil e é um dos mais prejudiciais ao nosso sistema, por estimular táticas protelatórias, desperdiçar recursos públicos, punir um comportamento não culpável do Estado, bem como ensejar insegurança e imprevisibilidade.

Também se modifica o art. 112, para corrigir uma ilógica distorção do sistema. Com o trânsito em julgado da sentença para a acusação, hoje, começa a fluir a contagem do prazo da prescrição da pretensão executória, ainda que haja recursos da defesa que demorem anos para ser julgados e não seja possível dar início à execução da pena. Com efeito, a Suprema Corte sedimentou que a execução da pena só pode ocorrer após o trânsito em julgado. A fluência da prescrição, que sanciona a inércia, não faz sentido quando não há outra opção ao Estado senão permanecer inerte.

O art. 116 é alterado para impedir a fluência da prescrição enquanto pendem de julgamento os recursos especial e extraordinário, uma modificação que está prevista no Projeto 8.045/2010, do novo Código de Processo Penal. O art. 117 passa a prever, no inciso I, a interrupção da prescrição pelo oferecimento da denúncia, o que se coaduna com o princípio acusatório. É o desinteresse de punir do acusador, e não do Judiciário, que deve ensejar a prescrição. Similarmente, é o interesse de punir do Estado, manifestado por meio do Ministério Público, que deve ensejar a interrupção da prescrição, e não uma atuação do Judiciário, que é por princípio inerte.

Duas outras alterações são feitas no art. 117. A prescrição passa a ser interrompida por decisões proferidas após a sentença e pelo oferecimento de um recurso da acusação pedindo prioridade ao feito, quando o caso chegou à instância recursal há um grande período de tempo e aguarda julgamento.

## 7) AJUSTES NAS NULIDADES PENAIS

A #medida7 propõe uma série de alterações no capítulo de nulidades do Código de Processo Penal.

Nesse caso, são feitas pequenas alterações nos artigos 563 a 573, com quatro objetivos: 1) ampliar as preclusões de alegações de nulidades; 2) condicionar a superação de preclusões à interrupção da prescrição a partir do momento em que a parte deveria ter alegado o defeito e se omitiu; 3) estabelecer o aproveitamento máximo dos atos processuais como dever do juiz e das partes; e 4) estabelecer a necessidade de demonstração pelas partes do prejuízo gerado por um defeito processual, à luz de circunstâncias concretas.

Além disso, sugere-se a inserção de novos parágrafos no art. 157, para englobar em nosso Direito causas de exclusão de ilicitude, além daquelas já reconhecidas em nosso Direito (fonte independente e descoberta inevitável), previstas no Direito norte-americano, país de forte tradição democrática de onde foi importada nossa doutrina da exclusão da prova ilícita (*exclusionary rule*). Essas mudanças objetivam reservar os casos de anulação e exclusão da prova para quando houve uma violação real de direitos do réu e a exclusão da prova é capaz de atingir sua finalidade, que é ensejar um comportamento correto por parte da Administração Pública. Além disso, é prevista expressamente a possibilidade de uso de prova ilícita para comprovar a inocência do réu ou reduzir a sua pena.

## **8) RESPONSABILIZAÇÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS E CRIMINALIZAÇÃO DO CAIXA 2**

A #medida8 propõe a modificação da Lei 9.096/95 para prever a responsabilização objetiva dos partidos políticos em relação à sua contabilidade paralela (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 contabilizados na forma exigida pela legislação. Também responderá o partido se 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 pena é de multa.

A medida é importante porque até então apenas os dirigentes (pessoas físicas) respondiam por eventuais crimes cometidos em benefício do partido. No mesmo sentido, propomos a criminalização do caixa 2, inclusive para as pessoas físicas diretamente envolvidas na movimentação e utilização destes recursos. A pena é de reclusão de 4 a 5 anos.

## **9) PRISÃO PREVENTIVA PARA ASSEGURAR A DEVOLUÇÃO DO DINHEIRO DESVIADO**

A #medida9 propõe uma alteração do parágrafo único do art. 312 do Código de Processo Penal, criando uma hipótese de prisão preventiva para evitar a dissipação do dinheiro ilícito ganho com crimes. De fato, prevê-se a prisão extraordinária para *"permitir a identificação e a localização ou assegurar a devolução do produto e proveito do crime ou seu equivalente, ou para evitar que 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."*

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 se protraindo no tempo. Trata-se de uma proteção da ordem pública contra novos ilícitos. Ressalte-se que a prisão preventiva, na hipótese ora aventada, continua a ser medida excepcional, como deve ser, cabível apenas quando as medidas cautelares reais forem ineficazes ou insuficientes ou enquanto estiverem sendo implementadas.

Além disso, a #medida9 propõe uma alteração no art. 17-C da Lei 9.613/98, a fim de permitir o rastreamento mais rápido do dinheiro sujo, o que facilitará não só as investigações de crimes graves mas também que se alcance e bloqueie o dinheiro obtido ilegalmente. A nova redação sugerida permitirá que os dados de movimentações financeiras sejam processados de modo eletrônico e célere, facultando a imposição de multas quando os bancos não cumprem as ordens judiciais de fornecimento de dados em prazo razoável. O banco deve combater a lavagem de dinheiro também prestando informações céleres ao Poder Judiciário.

## **10) RECUPERAÇÃO DO LUCRO DERIVADO DO CRIME**

A #medida10 traz duas inovações legislativas que fecham brechas na lei para evitar que o criminoso alcance vantagens indevidas.

A primeira delas é a criação do confisco alargado, mediante introdução do art. 91-A no Código Penal. Em síntese, essa figura permite que se dê perdimento à diferença entre o patrimônio de origem comprovadamente lícita, e o patrimônio total, da pessoa que é condenada definitivamente pela prática de crimes graves e que ordinariamente geram grandes lucros, como crimes contra a Administração Pública e tráfico de drogas. Essa medida, que encontra instituto similar em muitos países como Portugal, França, Itália, Alemanha, Reino Unido e EUA, segue diretrizes de tratados em que o Brasil é signatário. Por atingir apenas o patrimônio de origem injustificada, vários tribunais no mundo já reconheceram se harmonizar com os princípios constitucionais basilares de países democráticos.

A segunda inovação é a ação civil de extinção de domínio, nos moldes propostos pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Ativos (ENCCLA) de 2011. Há outros projetos em trâmite no Congresso Nacional com mesmo objeto, mas optou-se pela proposta que foi consagrada em um fórum de que participam dezenas de órgãos públicos, o que lhe confere ampla legitimidade. A ação de extinção de domínio permite dar perdimento a bens sem origem lícita independentemente da responsabilização do autor dos fatos ilícitos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou em decorrência de prescrição.