

# NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



**UNIDOS  
CONTRA A  
CORRUPÇÃO**



# **NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO**

**Michael Freitas Mohallem**

**Bruno Brandão**

**Isabel Cristina Veloso de Oliveira**

**Guilherme de Jesus France**

**Ana Luiza Aranha**

**Maira Martini**

**Fabiano Angélico**

**Luca Wanick**

# APRESENTAÇÃO

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

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

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

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

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

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

## BLOCO

### 01

Sistemas, conselhos e diretrizes nacionais anticorrupção.

## BLOCO

### 02

Participação e controle social.

**BLOCO**

**03**

Prevenção da corrupção.

**BLOCO**

**04**

Medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos.

**BLOCO**

**05**

Responsabilização de agentes públicos.

**BLOCO**

**06**

Investidura e independência de agentes públicos.

**BLOCO**

**07**

Melhorias do controle interno e externo.

**BLOCO**

**08**

Medidas anticorrupção no setor privado.

**BLOCO**

**09**

Investigação.

**BLOCO**

**10**

Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal.

**BLOCO**

**11**

Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa.

**BLOCO**

**12**

Instrumentos de recuperação do dinheiro desviado.

# O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO

## **Primeira etapa: compilação das melhores práticas e soluções internacionais**

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

## **Segunda etapa: consultas às instituições públicas e sociedade civil brasileira**

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

## **Terceira etapa: desenvolvimento de minutas**

Convidamos especialistas, de diferentes formações e conhecimento e trajetória reconhecida, para transformar as ideias inicialmente apresentadas em proposições legislativas, de modo que constituam, ao final, um pacote de propostas refletidas e concretas para o combate à corrupção. Os especialistas apresentaram contribuições contextualizadas nas respectivas áreas de atuação e estudo, por meio da elaboração de minutas de projeto de lei, atos administrativos e emendas constitucionais, levando em conta, inclusive, proposições eventualmente já sob consideração do Congresso Nacional.

## **Quarta etapa: aprimoramento das minutas**

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

## **Quinta etapa: consulta pública ampliada**

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

# OS NÚMEROS DESSE PROCESSO

---

BLOCOS

12

---

MEDIDAS

70

---

INSTITUIÇÕES CONSULTADAS

373

---

ESPECIALISTAS COLABORARAM

+200

---

PARTICIPANTES CADASTRADOS NA  
PLATAFORMA DE CONSULTA PÚBLICA

912

---

# SUMÁRIO EXECUTIVO

## I Sistemas, Conselhos e Diretrizes Nacionais Anticorrupção

- |          |   |  |
|----------|---|--|
| <b>1</b> | Sistema Nacional de Combate à Corrupção e Controle Social | Institui o Sistema Nacional de Controle Social e Integridade Pública, como uma instância descentralizada e participativa onde sociedade e entes da federação podem trabalhar conjuntamente para desenvolver políticas públicas de combate à corrupção e de promoção do controle social.  |
| <b>2</b> | Conselho Nacional de Estado                               | Cria o Conselho Nacional de Estado (CNE), como um órgão permanente, vinculado ao Congresso Nacional, mas com autonomia funcional para aprovar normas administrativas nacionais, por meio de súmulas administrativas e regulamentos técnico-administrativos.                              |
| <b>3</b> | Prevenção de Corrupção nas Contratações Públicas          | Determina que todas as compras públicas deverão ser divulgadas em um portal único na internet, o qual reunirá informações básicas sobre o certame instituído para celebrar a contratação com o fornecedor, assim como informações referentes à execução do contrato, como notas fiscais. |

## II Participação e controle social

- |          |  |   |
|----------|--|---|
| <b>4</b> | Democracia Popular   | Prevê a possibilidade de iniciativa popular para a apresentação de proposta de emenda à Constituição. Possibilita também a iniciativa popular para a apresentação de emendas a projetos de lei ou propostas de emenda à Constituição. Possibilita a coleta de assinaturas para iniciativa popular por meios eletrônicos.                      |
| <b>5</b> | Processo Legislativo Participativo   | A proposta promove alterações no Regimento da Câmara dos Deputados para torná-la mais transparente e acessível à participação popular, especialmente por meio do uso de tecnologias hoje disponíveis.   |
| <b>6</b> | Política Nacional de Dados Abertos   | Prevê a publicidade das bases de dados como regra geral, em formato aberto, legíveis por máquinas e disponibilizadas em sua forma primária, o que permitirá cruzamento de dados e um controle mais eficiente das compras públicas, por exemplo.   |
| <b>7</b> | Criação do Instituto Nacional de Acesso à Informação e aperfeiçoamento da Lei de Acesso à Informação | Criação do Instituto Nacional de Acesso à Informação e aperfeiçoamento da Lei de Acesso à Informação. Inspirada nas melhores experiências internacionais, esta proposta pretende aprimorar a Lei de Acesso à informação e garantir que a transparência permaneça um importante componente da estratégia de se combater a corrupção no Brasil. |
| <b>8</b> | Proteção do Reportante de Suspeita de Irregularidades ("Whistleblower")                              | Institui o Programa Nacional de Proteção e Incentivo a Relatos de Suspeitas de Irregularidades, estabelecendo incentivos e proteção ao cidadão para que ele colabore com o Estado na luta contra a corrupção.   |
| <b>9</b> | Aperfeiçoamento da Ação Popular  | Fortalece a ação popular e expande o seu escopo de aplicação para aumentar a capacidade dos cidadãos de interferir em defesa da integridade pública, promovendo o controle social.  |

### III Prevenção da corrupção

10	Desburocratização do Estado	Institui a Política Nacional para a Desburocratização, com objetivo de promover a simplificação administrativa e a modernização da gestão pública, de criar um ambiente mais favorável à integridade do setor público e privado e de promover o monitoramento da qualidade dos serviços de atendimento ao público.
11	Anticorrupção nas Escolas	A proposta determina a inclusão no currículo dos ensino fundamental e médio de conteúdos relacionados à formação ética, à cidadania solidária, à participação na gestão pública e ao controle dos gastos públicos.
12	Seguro de Contratos Públicos ( <i>Performance Bond</i> )	Institui como obrigatória a contratação de seguro garantia de execução do contrato em favor do Poder Público em todos os contratos públicos de obras ou fornecimento de bens ou serviços com valor superior a 10 milhões de reais.
13	Transparência do Beneficiário Final	Garante a transparência do beneficiário final de pessoas jurídicas para impedir que sejam utilizadas como instrumento para esconder dinheiro desviado e cometer outras irregularidades.
14	Regulação da circulação de dinheiro em espécie	Estabelece regras e limitações para transações, transporte e posse de dinheiro em espécie.

### IV Medidas anticorrupção para eleições e partidos políticos

15	Transparência, Responsabilidade e Democracia Partidárias	Esta proposta pretende garantir a transparência das contas partidárias e dos processos decisórios internos aos partidos, instituir sanções adequadas e proporcionais para os casos de irregularidades e fortalecer a democracia interna dos partidos.
16	Criação do Teto de Doação e Autofinanciamento Eleitoral e extinção do “Fundão”	Extingue o bilionário Fundo Especial de Financiamento de Campanhas e estabelece limites para as doações e autodoações eleitorais.
17	Lei Eleitoral mais efetiva	Garante a efetividade da Justiça Eleitoral ao preencher algumas lacunas na legislação, conferir instrumentos para o Ministério Público Eleitoral investigar irregularidades e prever sanções mais rígidas para partidos e candidatos condenados por irregularidades nas contas eleitorais e abuso de poder econômico.
18	Extinção da competência criminal da Justiça Eleitoral	Retira a competência da Justiça Eleitoral para julgar processos criminais, transferindo-os para a Justiça Comum ou Federal.
19	Estende os Deveres da Lei de Lavagem de Dinheiro para Partidos	Determina que os partidos políticos estão sujeitos às mesmas regras destinadas à prevenção e ao combate da lavagem de dinheiro que as empresas e bancos.
20	Criminalização do ‘Caixa 2’ Eleitoral	Institui a responsabilidade administrativa, civil e eleitoral para partidos políticos envolvidos com ‘Caixa 2’ e criminaliza a prática, prevendo pena de reclusão de 2 a 5 anos para os indivíduos condenados por essa prática.



## V Responsabilização de agentes públicos

<b>21</b>	Redução do Foro Privilegiado	Restringe o benefício do foro privilegiado no STF e outros tribunais, quanto aos crimes comuns, para apenas 16 funções públicas – contra mais de 50 mil, atualmente.
<b>22</b>	Autorização da prisão preventiva de parlamentares	Possibilita a prisão provisória de parlamentares, sem sujeitá-la à necessidade de confirmação pelo Congresso Nacional.
<b>23</b>	Criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos	Criminaliza o recebimento e a posse, entre outras condutas correlatas, de bens, direitos e valores cujo valor não seja compatível com o rendimento auferido pelos agentes públicos por meios lícitos.
<b>24</b>	Lei de Abuso de Autoridade	Atualiza a Lei de Abuso de Autoridade, para efetivamente responsabilizar agentes públicos que abusarem de seus poderes.
<b>25</b>	Extinção da aposentadoria compulsória como pena	Elimina a hipótese da aposentadoria compulsória como sanção e confere maior celeridade aos processos que investigam e punem membros do Judiciário e do Ministério Público.
<b>26</b>	Unificação do Regime Disciplinar do MP	Cria um regime disciplinar para o Ministério Público, prevendo as condutas irregulares, as sanções cabíveis e as regras do processo administrativo disciplinar a serem seguidas.
<b>27</b>	Cria Sistema Correicional no CNJ	Cria um sistema de controle para os processos de correição realizados pelos tribunais nacionais, permitindo o acompanhamento e a fiscalização do exercício dessa importante função

## VI Investidura e independência de agentes públicos

<b>28</b>	Crítérios de Seleção de Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas	Esta proposta pretende devolver a independência e autonomia aos tribunais de contas, garantindo-lhes os instrumentos para exercer sua função efetivamente.
<b>29</b>	Transparência na Seleção de Ministros do STF	Confere maior transparência ao processo de seleção de ministros do STF e impõe uma quarentena prévia - vedando a indicação de ocupantes de determinados cargos para a Suprema Corte - e posterior - proibindo que ministros concorram a cargos eletivos no prazo de 4 anos após saírem do tribunal.
<b>30</b>	Altera a composição da Justiça Eleitoral	Altera a composição da Justiça Eleitoral para garantir, nos TREs, a paridade entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, reduzindo a influência dos atores políticos locais nas deliberações do TRE.
<b>31</b>	Processo Seletivo para Cargos em Comissão	Determina a realização de processo seletivo como precedente necessário para que uma pessoa assuma cargo em comissão ou função confiança.
<b>32</b>	Ficha Limpa para Servidores Públicos	Determina que não poderão ocupar cargos, funções e empregos públicos os indivíduos que se encontrarem em situação de inelegibilidade em razão de condenação ou punição de qualquer natureza.
<b>33</b>	Aperfeiçoamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica	Aprimora os mecanismos de nomeação dos membros do CADE, garantindo mais independência e memória institucional àquele órgão.
<b>34</b>	Lei Orgânica da Controladoria-Geral da União	Estabelece a estrutura da CGU, delineando as competências de cada um dos seus órgãos, além de se criar o Fundo Nacional de Combate à Corrupção

## VII Melhoria do controle interno e externo

<b>35</b>	Fortalecendo o controle interno na Administração Pública.	Consagra a importância do controle interno na Constituição e delinham-se as suas diretrizes a serem seguidas por todos os órgãos da administração pública.
<b>36</b>	Programa de prevenção da corrupção na gestão municipal	Estabelece o Programa de Prevenção da Corrupção na Gestão Municipal, o qual consiste em mecanismo de adesão voluntária para incentivar a adoção, por municípios pequenos, de boas práticas na prevenção e combate à corrupção.
<b>37</b>	Sistema de declarações de bens e direitos de servidores públicos	Cria um sistema que permite acompanhar a evolução patrimonial de agentes públicos. Trata-se de mecanismos indispensável para detectar o eventual recebimento de vantagem indevida e a prática de atos de corrupção e improbidade.
<b>38</b>	Auditoria patrimonial aleatória de agentes públicos	Institui sorteio a partir do qual se selecionarão autoridades públicas as quais serão submetidas a sindicâncias patrimoniais pelo TCU e outros órgãos de controle.
<b>39</b>	Gestão de informações para detecção de corrupção de funcionários públicos	Regulamenta o compartilhamento de informações bancárias e fiscais de funcionários públicos para facilitar investigações pela CGU.
<b>40</b>	Auditoria estatal sobre governança de empresas com participação minoritária do Estado	Autoriza os órgãos de controle interno e externo a fiscalizarem empresas privadas nas quais o Estado é sócio minoritário para garantir a existência e eficácia dos programas de integridade e governança.

## VIII Medidas anticorrupção no setor privado

<b>41</b>	Regulamentação do Lobby	Propõe-se a regulamentação do lobby para conferir a esta atividade maior transparência e mecanismos adicionais de controle social. A proposta busca ainda oferecer maior equilíbrio nas interações de diferentes interesses econômicos e sociais com autoridades públicas.
<b>42</b>	Exigência de compliance em grandes licitações	Cria a obrigação para pessoas jurídicas que participam de contratações públicas de grande vulto de que tenham programas de integridade efetivos.
<b>43</b>	Incentivo a programas de integridade na Lei Anticorrupção	Aumenta os incentivos para que empresas estabeleçam programas de integridade destinados a prevenir a ocorrência de atos de corrupção.
<b>44</b>	Clawback: devolução dos bônus e incentivos pelos executivos	Possibilita que incentivos financeiros recebidos por executivos sejam restituídos às empresas quando houver evidência de que eles participaram de atos ilícitos para alcançar aqueles resultados.
<b>45</b>	Responsabilidade das empresas por corrupção privada	Possibilita a responsabilização e punição de pessoas jurídicas por corrupção privada
<b>46</b>	Criminalização da corrupção privada	Em paralelo à responsabilização de pessoas jurídicas por corrupção privada, pretende-se também criar instrumento para responsabilizar, criminalmente, os indivíduos envolvidos com essas práticas.

## IX Investigação

<b>47</b>	Aperfeiçoamento da Cooperação Jurídica Internacional	Aprimora os instrumentos de cooperação internacional direta para dar mais celeridade às investigações e aos processos penais que envolvam crimes transnacionais.
<b>48</b>	Equipes Conjuntas de Investigação	Regulamenta a composição e a atuação das equipes de investigação composta por agentes de mais de um país.
<b>49</b>	Pedidos de Explicação de Riqueza Incompatível	Determina a criação de um procedimento específico por meio do qual o juiz notifica uma pessoa natural ou jurídica para que ele explique a propriedade, posse ou controle, jurídico ou de fato, sobre bens, direitos e valores de qualquer natureza que sejam incompatíveis com os seus rendimentos e capacidade econômica conhecidos.
<b>50</b>	Acordos de Leniência na Lei Anticorrupção e Lei de Improbidades Administrativa	Aprimora a regulamentação dos acordos de leniência à luz da experiência dos últimos anos.
<b>51</b>	Continuidade de investigações conexas àquelas de foro privilegiado	Permite que investigações e processos que toquem em pessoas com foro privilegiado sigam tramitando na vara de origem, garantindo a sua celeridade.

## X Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito penal e processual penal

<b>52</b>	Arquivamento de casos penais com menor perspectiva útil	Permite que o Ministério Público decida sobre a utilidade da persecução criminal, podendo priorizar casos mais relevantes e pedir o arquivamento daqueles de menor perspectiva útil.
<b>53</b>	Cria gatilho de eficiência para atingir duração razoável do processo	Cria instrumentos, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, para garantir a duração razoável do processo e evitar a impunidade em processos de corrupção.
<b>54</b>	Impõe maior celeridade ao sistema recursal	Sem eliminar garantias processuais e, principalmente, o direito à ampla defesa e devido processo legal, esta proposta pretende conferir maior celeridade ao sistema recursal brasileiro.
<b>55</b>	Impõe maior celeridade aos agravos em Tribunais	Busca-se aprimorar as regras que determinam a tramitação dos agravos nos tribunais superiores, aproximando-as daquelas já previstas para os processos em primeira instância, com objetivo de dar celeridade à Justiça.
<b>56</b>	Aperfeiçoa a Prescrição penal	Resolve situações nas quais a prescrição penal resulta em casos de impunidade e elimina o instituto da prescrição retroativa
<b>57</b>	Proíbe o indulto, a graça e a anistia para condenados por corrupção	Propõe-se ampliar a lista de crimes insuscetíveis de graça, indulto e anistia para incluir a corrupção e crimes correlatos.
<b>58</b>	Aumenta penas para crimes de corrupção	Propõe-se aumentar a pena prevista para o crime de corrupção ativa e passiva, e correlatos, estabelecer como causa de aumento da pena o envolvimento de grandes quantias de recursos e exige a reparação dos danos causados como condição para a progressão de regime e livramento condicional.

**59** Aumenta penas da Lei de Licitações Adequa as penas previstas na Lei de Licitações para compatibilizá-las com o restante do sistema penal e com a gravidade das condutas e dos prejuízos causados

## **XI Aprimoramento da resposta do Estado à corrupção no âmbito da improbidade administrativa**

**60** Especialização de Varas em Improbidade e Corrupção Determina que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instituirão Varas Especializadas em Ações Cíveis de Improbidade, com competência para julgar aquelas ações previstas na Lei nº 8.429 de 1992 e na Lei nº 12.846 de 2013.

**61** Amplia conceito de agente público na Lei de Improbidade Administrativa Sujeita à Lei de Improbidade Administrativa os particulares que celebram, com a Administração Pública, convênio, contrato de repasse, contrato de gestão ou ajustes semelhantes.

**62** Melhora resposta da Lei de Improbidade Administrativa para a falta de prestação de contas Caracteriza como ato de improbidade administrativa o embaraço à transição de mandatos políticos e o descumprimento da obrigação de prestar contas.

**63** Aperfeiçoa o sistema de punições da Lei de Improbidade Administrativa Acrescenta diversos fatores a serem considerados na dosimetria da pena em caso de condenação por improbidade administrativa, aumentando as penas quando se tratar de desvios de verbas da saúde ou da educação e exige que se apliquem as penas de ressarcimento ao erário e a perda de bens e valores cumulativamente.

**64** Aperfeiçoa as regras de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa Preenche lacunas nas regras de prescrição da Lei de Improbidade Administrativa, as quais conduziam à impunidade.

**65** Imprime celeridade ao processamento de Ações de Improbidade Administrativa Permite a celebração de acordos no âmbito da ação de improbidade administrativa nos casos em que o réu admita a responsabilidade pela conduta. Elimina brechas e procedimentos desnecessários, que prolongam o julgamento de ações de improbidade administrativa, fazendo com que sejam efetiva e tempestivamente responsabilizados os agentes públicos responsáveis pelo cometimento de irregularidades.

## **XII Instrumentos de recuperação do dinheiro desviado**

**66** Ação de Extinção de Domínio Cria a ação de extinção de domínio para suprir as lacunas onde a persecução criminal não alcança os recursos oriundos de atividades ilícitas.

**67** Confisco Alargado Autoriza o confisco de bens de indivíduos condenados por crimes específicos, sob a presunção de que estes são produto da atividade ilícita.

**68** Aperfeiçoa bloqueios de bens na ação de improbidade administrativa Autoriza o emprego das cautelares previstas na LIA para o bloqueio de bens, sendo dispensável a demonstração de periculum in mora.

**69** Execução Cível da Pena Autoriza a execução cível da sentença penal condenatória quando esta for confirmada em segunda instância.

**70** Rastreamento de Bens Dá celeridade ao cumprimento de ordens judiciais referentes à quebra de sigilo bancário e fiscal.