

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



**UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**



**TRANSPARÊNCIA
INTERNACIONAL**
Brasil



FGV | DIREITO RIO
DIREITO SP

05

**RESPONSABILIZAÇÃO
DE AGENTES
PÚBLICOS**



21. REDUÇÃO DO FORO PRIVILEGIADO

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

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

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

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

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

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

Preserva o foro privilegiado nos casos de crimes de responsabilidade.

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

22. AUTORIZAÇÃO DA PRISÃO PREVENTIVA DE PARLAMENTARES

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

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

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

23. CRIMINALIZAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DE AGENTES PÚBLICOS

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

24. LEI DE ABUSO DE AUTORIDADE

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

25. EXTINÇÃO DA APOSENTADORIA COMPULSÓRIA COMO PENA

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

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

26. UNIFICAÇÃO DO REGIME DISCIPLINAR DO MP

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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

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

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

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

27. CRIA O SISTEMA CORREICIONAL ELETRÔNICO NO CNJ

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

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

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

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

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

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

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

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

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

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