

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO



TRANSPARÊNCIA
INTERNACIONAL
Brasil



DIREITO RIO
DIREITO SP

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



**UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**

www.unidoscontraacorrupcao.org.br

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

- | | | |
|----------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | 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. |
| 2 | 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. |
| 3 | 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

- | | | |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 | 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. |
| 5 | 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. |
| 6 | 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. |
| 7 | 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. |
| 8 | 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. |
| 9 | 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 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

21	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.
22	Autorização da prisão preventiva de parlamentares	Possibilita a prisão provisória de parlamentares, sem sujeitá-la à necessidade de confirmação pelo Congresso Nacional.
23	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.
24	Lei de Abuso de Autoridade	Atualiza a Lei de Abuso de Autoridade, para efetivamente responsabilizar agentes públicos que abusarem de seus poderes.
25	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.
26	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.
27	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

28	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.
29	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.
30	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.
31	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.
32	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.
33	Aperfeiçoamento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica	Aprimora os mecanismos de nomeação dos membros do CADE, garantindo mais independência e memória institucional àquele órgão.
34	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

35	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.
36	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.
37	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.
38	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.
39	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.
40	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

41	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.
42	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.
43	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.
44	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.
45	Responsabilidade das empresas por corrupção privada	Possibilita a responsabilização e punição de pessoas jurídicas por corrupção privada
46	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

47	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.
48	Equipes Conjuntas de Investigação	Regulamenta a composição e a atuação das equipes de investigação composta por agentes de mais de um país.
49	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.
50	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.
51	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

52	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.
53	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.
54	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.
55	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.
56	Aperfeiçoa a Prescrição penal	Resolve situações nas quais a prescrição penal resulta em casos de impunidade e elimina o instituto da prescrição retroativa
57	Proíbe o indulto, a graça e a anistia para condenados por corrupção	Propõem-se ampliar a lista de crimes insuscetíveis de graça, indulto e anistia para incluir a corrupção e crimes correlatos.
58	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.