

NOVAS MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO



**UNIDOS
CONTRA A
CORRUPÇÃO**



**TRANSPARÊNCIA
INTERNACIONAL**
Brasil



FGV | DIREITO RIO
DIREITO SP

10

**APRIMORAMENTO
DA RESPOSTA
DO ESTADO
À CORRUPÇÃO
NO ÂMBITO PENAL
E PROCESSUAL PENAL**

52. ARQUIVAMENTO DE CASOS PENAIS COM MENOR PERSPECTIVA ÚTIL

O excesso de casos penais de menor relevância no sistema, com a banalização de investigações e ações criminais, assola a justiça. É infactível dar conta da investigação de todos os fatos criminosos. Na prática, a polícia faz a seleção de casos, instaurando investigação para alguns dos muitos boletins de ocorrência, sem critérios e sem racionalização. O projeto sugere regular de modo adequado o que a realidade em grande medida já impôs. O projeto sugere o estabelecimento regrado do princípio de oportunidade da ação penal para situações predeterminadas, autorizando o Ministério Público a decidir pela não apuração criminal do fato ou deixar de propor a ação penal, ou dela desistir, em situações específicas, canalizando os recursos humanos e materiais limitados do sistema de justiça para ações mais relevantes ou com maior perspectiva útil.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Introduz, para situações predeterminadas, de modo regrado, o princípio de oportunidade da ação penal.

O órgão do Ministério Público, de ofício ou acolhendo sugestão da autoridade policial ou da defesa, poderá fundamentadamente decidir pela não apuração criminal do fato ou deixar de propor a ação penal, ou dela desistir, quando, por exemplo: for insignificante a lesão ao bem jurídico tutelado; em razão da qualidade da prova, for baixa a probabilidade de êxito da ação penal; houver perda do interesse de agir; houver acordo de leniência celebrado nos casos em que a lei o admitir; ou, em razão da necessidade de racionalizar o emprego de recursos materiais e humanos, por sua natureza ou lesividade, o caso não estiver entre os temas para atuação prioritária segundo o órgão de revisão ou coordenação competente, o qual elaborará periodicamente um rol de temas prioritários, que pode ser regionalizado após audiência pública, para a qual deverão ser convidados diversos atores do poder público e da sociedade civil.

Da decisão, cabe recurso para o procurador-geral ou outro órgão a que a lei orgânica atribua competência revisional.

Independentemente de recurso, o membro do Ministério Público deverá encaminhar sua decisão para o procurador-geral ou outro órgão a que a lei atribua competência revisional, o qual poderá homologar a decisão, requisitar inquérito, que será distribuído a outro membro do Ministério Público, ou designar outro órgão do Ministério Público para oferecer denúncia ou prosseguir na ação.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Em muitas situações, tem havido o arquivamento de investigações pelo Ministério Público ou, mesmo, a seleção pela polícia das notícias que gerarão a instauração de inquérito, mas de modo assistemático, sem a possibilidade de interposição de recurso pela vítima e sem controles institucionais adequados.

Isso tem ocorrido com base em diferentes fundamentos, como insignificância, punição extrapenal com ressarcimento de danos aliados a outros fatores, improbabilidade de sucesso da investigação, falta de interesse de agir, casos de colaboração premiada, casos de perdão judicial, casos de acordo de leniência, casos de acordo penal ou, por fim, para racionalizar recursos materiais e humanos.

A proposta regula o que a realidade impôs, criando controles apropriados. Além disso, torna a Justiça penal mais ágil, efetiva, relevante, econômica, realista, humana e lhe dá a necessária liberdade para priorizar a investigação e o processamento de casos realmente importantes, como corrupção e desvio de dinheiro público.

53. CRIA GATILHO DE EFICIÊNCIA PARA ATINGIR A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO

“A Justiça que tarda é Justiça que falha”⁴⁰. A Constituição Federal coloca a duração razoável do processo como garantia fundamental de todas as pessoas e da sociedade como um todo. Organizar os procedimentos investigatórios

e os processos judiciais de maneira que a averiguação e o julgamento sobre esquemas de corrupção ocorram de maneira célere, ao mesmo tempo que respeitem os direitos fundamentais, é essencial para combater a impunidade no país. Caberá, de acordo com esta proposta, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público garantir que esses casos sejam resolvidos e que a Justiça seja, de fato, realizada.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Define o que se entende por duração razoável do processo em diferentes instâncias e hipóteses, para os exclusivos fins dessas normas, que buscam incrementar a eficiência da atuação do Estado. Para processos judiciais, não devem demorar mais que 2 anos na instância originária; 1 ano na instância recursal ordinária; e seis meses em cada uma das instâncias recursais especial e extraordinária.

Determina que todos os tribunais nacionais devam encaminhar ao CNJ informações e estatísticas relativas aos processos relacionados a improbidade administrativa, corrupção e crimes contra a Administração Pública. Esses relatórios também deverão ser publicados e serem de fácil acesso ao público.

Prevê a criação de uma comissão no CNJ responsável por analisar as informações recebidas e propor medidas para garantir o cumprimento das regras de duração razoável do processo.

Define, também para o exclusivo fim dessas normas, que os procedimentos investigatórios cíveis e criminais sob a presidência do Ministério Público não devam exceder 3 anos, entre o ato de instauração e seu desfecho, independentemente da instância em que tramite.

Cria comissão específica para o diagnóstico, a análise de informações e a propositura de medidas de aperfeiçoamento tendentes à concretização da atuação ministerial resolutiva, especialmente quanto a procedimentos investigatórios (cíveis e criminais) e ações judiciais destinados à apuração de atos de improbidade administrativa, corrupção e crimes contra a Administração Pública.

Determina que os Ministérios Públicos da União, dos estados e do Distrito Federal e Territórios deverão encaminhar ao CNMP relatório estatístico anual contendo informações acerca dos procedimentos investigatórios (cíveis e criminais) e ações judiciais destinados à apuração de atos de improbidade administrativa, de corrupção e de crimes contra a Administração Pública.

Prevê a criação de uma comissão no CNMP responsável por analisar as informações recebidas e propor medidas para garantir o cumprimento das regras de duração razoável do processo.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Investigações e processos judiciais envolvendo crimes de corrupção praticados por poderosos são, em geral, bastante morosos. A demora em si gera injustiça, mas, além disso, propicia a prescrição e absoluta impunidade. Quem mais conhece os problemas do sistema são os atores que se dedicam à investigação e ao processamento dos casos de corrupção, juízes e promotores. Contudo, a comunidade jurídica não tem contribuído de forma permanente e sistemática para a solução desses problemas, cuja solução depende, em geral, de mudanças legislativas. Assim, as propostas criam mecanismos que permitirão um adequado diagnóstico das causas da morosidade, bem como estimulam uma postura colaborativa do Judiciário e Ministério Público perante o Congresso, na sugestão de soluções.

Embora se reconheça que a edição de tal medida isoladamente não resolverá de imediato a referida lentidão, ela cria um ambiente institucional propício para o surgimento de soluções que conduzirão ao julgamento célere desses casos. Além disso, a proposta confere transparência às informações sobre a efetividade do Judiciário e do Ministério Público, o que contribui para o debate sobre os problemas e suas potenciais soluções também pela sociedade.

⁴⁰DODGE, R. *Um dia antes de julgamento de recurso de Lula, Dodge diz que justiça que tarda é Justiça que falha*. Brasília, 3 abr. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/um-dia-antes-de-julgamento-de-recurso-de-lula-dodge-diz-que-justica-que-tarda-e-justica-que-falha.ghtml>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

54. IMPRIME MAIOR CELERIDADE AO SISTEMA RECURSAL

A morosidade da Justiça brasileira, praticamente a única com quatro instâncias de julgamento, é uma das principais causas da impunidade dos crimes de “colarinho branco” no país. Sem eliminar garantias processuais e, principalmente, o direito à ampla defesa e ao devido processo legal, esta proposta pretende conferir maior celeridade ao sistema recursal brasileiro.

É importante ressaltar que muitos especialistas consideram a prisão após a condenação em segunda instância uma discussão inafastável para a redução da impunidade de poderosos no Brasil. Contudo, tal questão não foi tratada na iniciativa porque já foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê que o prazo para o pedido de vista de um processo será de apenas 4 sessões, prorrogável uma única vez por mais 2 sessões, após as quais deverá ser reincluído em pauta, que ficará sobrestada até o julgamento do caso (ressalvados processos com previsão legal de urgência). Prevê ainda a possibilidade de convocação de um julgador substituto.

Estabelece, em consonância com o novo CPC, novas regras para o processamento de embargos de declaração no processo penal, prevendo, inclusive, prazo para seu julgamento e vedação da interposição de embargos de declaração sucessivos.

Determina a aplicação de multa nos casos de interposição de embargos de declaração manifestamente protelatórios.

Suspende a prescrição enquanto estiver suspenso o processo, inclusive para análise de repercussão geral. Estabelece que decisões e acórdãos sobre recurso interposto interrompem a prescrição.

Prevê a possibilidade de interposição de agravo para seção, órgão especial ou pleno contra decisão concessiva de habeas corpus.

Extingue os chamados “recursos de ofício”.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Apesar de constituírem um válido instrumento para garantir a cuidadosa apreciação de todos os processos, os pedidos de vista vêm tomando uma dimensão inimaginável, causando graves atrasos no julgamento de muitos feitos. Em matéria penal, por exemplo, o tempo médio de pedidos de vista no STF, entre 1988 e 2013, era de 209 dias e, em questões de processo penal, 163 dias⁴¹.

A utilização de embargos declaratórios como instrumento de protelação do cumprimento das decisões judiciais é outro dos fenômenos que impedem a conclusão dos processos e a efetiva execução das penas. Casos como o do Senado Luiz Estevão e do Juiz Nicolau dos Santos, em que foram interpostos mais de 10 embargos de declaração cada, são sintomas desse problema.

Hoje, muitas grandes operações têm sido anuladas em exames superficiais da matéria feito em habeas corpus, mesmo quando outros tribunais inferiores já reconheceram unanimemente a legalidade do ato e, às vezes, por maioria, sem que exista a possibilidade de recurso em favor da sociedade. Cria-se, assim, tal recurso em atenção à paridade de armas.

Embora não se coadune com um processo em marcha, a prescrição ocorre no Brasil como um mecanismo sistemático de impunidade em casos de réus de “colarinho branco”, mesmo quando o processo tem um trâmite regular. Assim, introduzem-se causas de interrupção e de suspensão da prescrição para harmonizar a regulamentação legal da prescrição com os fundamentos que norteiam o instituto.

⁴¹FALCÃO, J.; HARTMANN, I.; CHAVES, V. *Relatório Supremo em Números: o Supremo e o tempo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV, 2014, p. 101.

55. IMPRIME MAIOR CELERIDADE AOS AGRAVOS EM TRIBUNAIS

Processos envolvendo réus de “colarinho branco” chegam com grande facilidade aos Tribunais superiores. Neles, o agravo certamente é um dos expedientes que, em virtude de sua regulação ou, mesmo, da falta dela, mais atrasam o julgamento de feitos criminais, contribuindo para a impunidade. Assim, esta proposta busca aprimorar as regras que regulam a tramitação dos agravos nos tribunais superiores, proporcionando maior eficiência em sua tramitação.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Prevê que os agravos regimentais, no STF e STJ, não terão efeitos suspensivo.

Determina o processamento imediato do agravo, nos próprios autos, apenas quando este for interposto em face de decisão extintiva do processo, decisão de não admissão ou não seguimento do recurso. Nas demais hipóteses, o agravo ficará retido e será julgado com o recurso ou com a ação, com exceção também dos casos de cabimento do agravo de instrumento.

Possibilita o julgamento do agravo, pelo órgão colegiado, por meio eletrônico.

Autoriza a aplicação de multa ao agravante, quando esse recurso for declarado manifestamente infundado, inadmissível ou improcedente em votação unânime pelo órgão colegiado.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

A duração excessiva dos recursos internos é um dos maiores problemas no processo penal brasileiro. Eles chegaram a custar uma média de 566 dias de tramitação nas ações penais que chegaram a termo no STF em 2016⁴².

Em razão da especificidade da Lei n. 8.038 de 1990, é cabível o agravo regimental

de praticamente todas as decisões interlocutórias (art. 39 exige apenas “gravame à parte”), o que é incompatível com a lógica do CPP e do novo CPC. Nos tribunais superiores, a maior parte das decisões é monocrática. Como o agravo acaba muitas vezes suspendendo o curso da investigação ou processo, passam a ocorrer frequentes interrupções e, conseqüentemente, grandes atrasos.

A falta de regulamentação uniforme em relação ao processamento dos agravos produz também graves inconsistências, e cada ministro segue um percurso diferente⁴³.

56. APERFEIÇA A PRESCRIÇÃO PENAL

A maior parte dos casos criminais contra a administração pública e de “colarinho branco” prescreve, isto é, não está sujeita a qualquer punição, ainda que tenha havido condenação lastreada em amplas provas. A impunidade é uma das condições que favorecem a corrupção no Brasil, pois faz o crime compensar. Nesta medida, propõem-se alterações em artigos do Código Penal que tratam do sistema prescricional para que este cumpra a função que tem ao redor do mundo, isto é, propiciar a estabilização das relações sociais sem ser, ao mesmo tempo, instrumento sistemático de impunidade em casos que tiveram tramitação ordinária.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Propõe a extinção da prescrição retroativa, que só existe no Brasil, alterando-se o art. 110 do Código Penal. A prescrição com base na pena aplicada na sentença não terá, por termo inicial, em nenhuma hipótese, data anterior à da publicação da sentença.

Propõe, alinhando a legislação brasileira com a de outros países e o instituto da prescrição executória com seu fundamento, que o marco inicial da prescrição da pretensão executória seja o dia em que a sentença condenatória transita em julgado.

⁴²FALCÃO, J.; HARTMANN, I.; ALMEIDA, G.; CHAVES, L. *Relatório Supremo em Números: o Foro Privilegiado e o Supremo*. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da FGV, 2017, p. 9.

⁴³Idem, p. 20.

Propõem-se ainda alterações em duas causas interruptivas da prescrição penal, mediante mudanças no art. 117 do Código Penal. O inciso I passa a estabelecer que é o oferecimento da denúncia, e não o recebimento, que interrompe a prescrição, de modo alinhado com o modelo acusatório, o que tem importante efeito em casos de foro privilegiado, nos quais há significativo decurso de tempo entre o oferecimento e o recebimento da denúncia. Propõe, ainda, a inserção do inciso IV-A, que estabelece a interrupção da prescrição pela publicação do acórdão ou da decisão sobre recurso interposto, alinhando a regulamentação do instituto com seu fundamento.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O sistema de prescrição que vigora atualmente é, em diversos aspectos, incoerente com o fundamento técnico do instituto e, além disso, causa de sistemática impunidade, algo para o que jamais foi pensado.

As propostas aproximam o modelo prescricional penal constante no Código Penal brasileiro do modelo europeu e latino-americano, em que a prescrição opera em bases estatisticamente razoáveis, não atuando em prol do afastamento sistemático da responsabilidade penal de poderosos.

57. PROÍBE O INDULTO, A GRAÇA E A ANISTIA PARA CONDENADOS POR CORRUPÇÃO

Indulto, graça e anistia são importantes instrumentos de política penitenciária no Brasil. Têm, entretanto, o potencial de serem cooptados pelo processo político e serem desviados de seu objetivo-fim para proteger políticos e outros agentes investigados ou condenados por corrupção. Com o intuito de se preservar esses instrumentos, mas evitar seu desvio de finalidade, esta proposta visa ampliar a lista de crimes insuscetíveis de graça, indulto e anistia para incluir a corrupção e crimes correlatos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Proíbe a concessão de anistia, graça ou indulto para indivíduos condenados por peculato doloso, concussão e corrupção pública passiva e ativa.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Foi publicado, em 22 de dezembro de 2017, decreto de indulto assinado pelo Presidente da República (Decreto n. 9.246/2017), o qual teria beneficiado, em virtude da redução das condições exigidas, muitos dos investigados e réus acusados de envolvimento com esquemas de corrupção. Permitiria, por exemplo, o perdão das penas após cumprido 1/5 delas, sem qualquer restrição em relação ao montante global da pena perdoada. O fato de o indulto também perdoar a pena de multa aplicada chamou igualmente atenção⁴⁴. Eventualmente, por iniciativa da PGR, o decreto de indulto foi parcialmente suspenso pelo STF.

Exemplos internacionais evidenciam como a concessão desses benefícios pode ser desvirtuada e atrelada a negociações políticas⁴⁵. Considerando-se o número de políticos brasileiros poderosos já condenados, além daqueles investigados, é salutar remover essa ameaça de impunidade. No mais, considerando o pequeno contingente de presos afetados por essa proposta, em relação à população carcerária brasileira, não há qualquer ameaça à utilização desses benefícios com o objetivo de reduzir a superpopulação carcerária.

⁴⁴G1. Governo reduz tempo de cumprimento de pena para concessão de indulto de Natal. Brasília, 22 dez. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-reduz-tempo-de-cumprimento-de-pena-em-indulto-de-natal-de-2017.ghtml>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

⁴⁵O presidente peruano, alega-se, negociou a concessão de indulto ao ex-ditador Fujimori em troca de votos no Congresso Nacional. EL PAÍS. Indulto de Kuczynski a Fujimori divide o Peru. Lima, 26 dez. 2017. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/12/25/internacional/1514226251_340721.html>. Acesso em: 12 mar. 2018.

58. AUMENTA PENAS PARA CRIMES DE CORRUPÇÃO

O combate à corrupção realiza-se por múltiplas frentes. O trabalho preventivo baseia-se tanto no fortalecimento institucional e no aumento da transparência e da integridade quanto no efeito dissuasório exercido pela punição. Por isso, pretende-se aumentar não só a probabilidade de corruptos terem seus crimes descobertos e comprovados, mas também as penas previstas para os crimes de corrupção e correlatos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

Tipifica o peculato-estelionato, figura por meio da qual um funcionário público utiliza-se de seu cargo para praticar uma fraude e fazer com que lhe seja entregue, voluntariamente, bem móvel ou dinheiro.

Aumenta as penas previstas para uma série de crimes, uniformizando-as também. As penas previstas para a prática de peculato, corrupção passiva e ativa, concussão e corrupção ativa em transação comercial internacional passam a ser de 4 a 12 anos. A pena da corrupção e do peculato hoje é de 2 a 12 anos, o que significa um aumento relativamente pequeno.

Estabelece como condição para a progressão de regime de cumprimento da pena, a suspensão condicional, a substituição por pena restritiva de direitos, o livramento condicional, a comutação e o indulto, nos crimes de “colarinho branco”, a efetiva reparação dos danos causados ou a devolução do produto do ilícito.

Determina, como causa de aumento da pena nos crimes de “colarinho branco”, que as penas serão dobradas quando o dano causado ou o produto do ilícito for igual ou superior a 1000 salários mínimos.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

O efeito dissuasório da pena é uma função da probabilidade de punição e do montante da punição. No Brasil, além de a probabilidade de punição ser bastante baixa, o montante da punição é ínfimo, o que torna a corrupção um crime de baixíssimo risco e alto benefício. De fato, a pena no país, tradicionalmente, é aplicada sempre de modo próximo ao mínimo legal, que é de 2 anos. Uma pena inferior a 4 anos é convertida em penas alternativas e ainda será indultada depois de cumprida uma pequena fração dela, próxima ou até menor do que 1/4.

O aumento das penas para crimes de corrupção e correlatos tem como objetivo transformar o cálculo racional realizado pelos agentes antes de transgredirem, instituindo um efeito dissuasório. Estudiosos dos crimes do “colarinho branco” – como Neal Shover e Andy Hochstetler – afirmam que o aumento das penas é uma medida de política criminal saudável. O estabelecimento de uma pena padrão para crimes semelhantes resolve, ainda, inconsistências atuais.

Por fim, punir de forma semelhante indivíduos que desviaram milhões de reais em recursos públicos e aqueles responsáveis por pequenos desvios afigura-se injusto e desproporcional. O sistema atual (com a avaliação do valor desviado como uma das várias circunstâncias do art. 59 do Código Penal) mostra-se insuficiente para conferir o devido peso ao montante desviado na determinação da pena, especialmente em casos nos quais houve desvio de grandes somas. A criação de uma causa de aumento de pena para grandes desvios alinha-se, ainda, com a previsão, na seara internacional, do crime específico de grande corrupção, com pena diferenciada.

59. AUMENTA PENAS DA LEI DE LICITAÇÕES

Diversos crimes contra a Administração Pública têm penalidades brandas, especialmente quando se considera que a dosimetria da pena, no Brasil, acarreta penas finais próximas ao mínimo. A isso se soma que as regras vigentes sobre prescrição e a morosidade, que se relaciona também ao excesso de recursos, ensejam frequentemente a impunidade. No caso da Lei de Licitações, não só as penas mínimas, mas também as máximas, são brandas. Dos 10 tipos penais, só 2 têm pena máxima superior a 4 anos, o que veda prisão preventiva para 80% dos crimes contra concorrência e Administração Pública previstos na Lei de Licitações. Por prever pena de “detenção”, não cabe interceptação telefônica e regime inicial fechado. Trata-se de crimes que, frequentemente, lesam milhares ou milhões de cidadãos com o desvio de verbas que seriam essenciais para o bom funcionamento de diversos serviços públicos.

PRINCIPAIS PONTOS DA PROPOSTA

▲ Aumenta penas dos crimes da Lei de Licitações, mitigando o risco de imunidade de crimes do “colarinho branco” e ampliando seu efeito dissuasório. A pena mínima passa a ser, em alguns tipos que refletem condutas mais graves, de 4 anos, de modo coerente com as penas propostas para a corrupção e crimes assemelhados em outro projeto deste pacote.

▲ Alguns tipos penais são ampliados ou alterados, para preencher lacunas existentes. Assim, o tipo penal de extorsão em licitação passa a ter tratamento semelhante ao da extorsão previsto no Código Penal.

▲ Amplia os limites da multa aplicável.

PROBLEMAS QUE PRETENDE SOLUCIONAR

Desviar dinheiro em licitações passará a ser crime de alto risco. Hoje, quem rouba um veículo de uma pessoa à mão armada pode ser submetido a uma pena entre 5 e 13 anos. Trata-se de dano limitado ao patrimônio de uma vítima. Contudo, quem frauda licitação para desviar milhões de reais e prejudica milhares ou milhões de pessoas não vai para a cadeia nenhum dia, visto que condenações de 2 a 4 anos geram substituição da pena por medidas alternativas. Enquanto a extorsão no Código Penal é punida com sanção entre 4 e 10 anos, na Lei de Licitações a pena varia entre 2 e 4 anos. O projeto busca corrigir essas distorções que contribuem para a percepção de que os crimes da lei de licitações compensam.