

NOTA TÉCNICA PRESI/ANPR/ACA Nº 007/2015

Proposição: PL 1701/2011

Ementa: Institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio públicos, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária, e dá outras providências.

Autoria: Deputado Manato – PDT/ES

Relatoria: Deputado Sílvio Costa

Senhor Deputado,

01. Trata-se de projeto de lei que busca estabelecer retribuição em pecúnia pela oferta de informações imprescindíveis à elucidação de crime de ordem econômica contra a Administração e o

Patrimônio públicos, bem como dispor sobre a proteção ao informante ameaçado.

02. A proposta encontra-se na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara e aguarda relatório.

03. A proposta merece inteira chancela, dado o seu inegável mérito: o projeto é adequado ao quanto dispõe a Convenção de Mérida, tenciona dar novos instrumentos ao combate à corrupção e resguardar os whistleblowers (informantes de boa-fé).

04. Todavia, entende a Associação Nacional dos Procuradores da República ser possível o aprimoramento da redação sugerida.

05. De início, propõe-se a alteração da ementa e do artigo 1º para ampliar o programa aos informantes de crimes contra a ordem econômica e do crime organizado em geral. Afinal, crimes que tais são por sua natureza de difícil elucidação, revelando-se o programa de



recompensa importante instrumento a serviço da persecução penal e da recuperação de bens desviados.

06. Para tanto, sugerem-se as seguintes alterações:

“Institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Ordem Econômica, contra a Administração e Patrimônio públicos ou praticado por organizações criminosas, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária, e dá outras providências”.

“Art. 1º Esta lei institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção, estabelece retribuição em pecúnia pela oferta de informações imprescindíveis à elucidação de crime contra a Administração e patrimônio públicos, contra a ordem econômica ou praticado por organização criminosa, possibilitando a recuperação dos valores ou bens desviados, e dispõe sobre a proteção ao informante ameaçado”.

07. Também faz-se necessária a modificação do vocábulo “denúncia” constante dos artigos 2º e 3º da referida lei, em razão de seu significado em processo penal.

|m|

08. Com efeito, denúncia é o ato inaugural do processo penal, oferecido privativamente por membro do Ministério Público, no exercício da competência prevista no artigo 129-I da Constituição.

09. Além disso, entende-se que o artigo 2º do PL 1701/2011 também deve incluir a **Controladoria-Geral da União e as contraladorias estaduais** como destinatários das notícias, a fim de também viabilizar as apurações cabíveis no âmbito da Administração.

10. Para tanto, a ANPR apresenta a seguinte redação:

*“Art. 2º O cidadão poderá **comunicar** a prática de crime, ilícitos administrativos ou irregularidades de que tenha conhecimento junto a qualquer órgão de segurança pública, ao Ministério Público, à Controladoria-Geral da União e às controladorias estaduais.*

Parágrafo único. As informações recebidas pela Controladoria-Geral da União ou pelas controladorias estaduais serão encaminhadas ao Ministério Público juntamente com as informações relativas a eventual processo administrativo instaurado para apurar as medidas cabíveis a estes órgãos.

Art. 3º Será parte integrante da notícia de ilícito:

.....”.



11. Ainda quanto ao artigo 3º, parágrafo único, entende a ANPR que o texto legal não deve resguardar o anonimato, uma vez que a Constituição veda sua prática (artigo 5º-IV) mas, apenas o **sigilo de fonte**, assegurando, quando necessário, a adoção das medidas previstas na Lei 9.807/1999, que estabelece as normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas (artigo 7º do referido projeto).

12. Há ressaltar que o projeto não pretende instaurar um mero canal para receber informações sobre crimes, a exemplo dos disque-denúncia, mas instituir um programa de **recompensa e proteção ao informante**. Desse modo – como resta evidenciado no artigo 3º da proposta –, não é suficiente a mera indicação de fato enquadrado como crime contra a ordem econômica, a Administração ou ao Patrimônio Público, mas sim, a *“descrição dos fatos de forma detalhada, contendo informações relevantes e elementos úteis à apuração dos fatos narrados; o encaminhamento de documentos comprobatórios da prática do ilícito, se possível; e a indicação do autor do ilícito ou descrição que possa levar à sua precisa identificação”*.

|w|

13. É, portanto, seguro afirmar que a investigação será iniciada a partir das informações apresentadas pelo cidadão que oferecer tais informações, vindo a fazer parte do programa. Daí porque não se deve correr o risco de ver, no futuro, tais informações e documentos serem reputados ilícitos por afrontar a Constituição. Diferentemente ocorre em relação aos disque-denúncias: as notícias ali veiculadas não ensejam a instauração de inquérito, nem, tampouco, o oferecimento de denúncia, mas, tão-somente, uma averiguação preliminar, a fim de apurar a verossimilhança das informações. Por seu turno, o resultado das diligências promovidas pelo Ministério Público ou pela polícia eventualmente servirá de base à ação penal e será levada à apreciação do juiz.

14. Lembre-se que os fatos comunicados pelo informante serão recompensadas financeiramente, o que também torna o instituto incompatível com o anonimato: afinal, os recursos deverão ser declarados por aquele que recebe e a autoridade terá que prestar contas dos valores dispendidos, a fim de que reste possível o controle das verbas públicas utilizadas.

|
v
|

15. É aconselhável, ainda, que o dispositivo minudencie como será preservado o sigilo nos documentos, nos depoimentos e certidões processuais e viabilize o afastamento judicial desta especial proteção em casos determinados, inclusive para responsabilização do denunciante de má-fé.

16. Quanto ao artigo 4º - caput, propõe a ANPR que o valor da recompensa não seja definido à luz do valor apreendido, pois isto retardaria o pagamento da recompensa, o que desestimularia o informante e poderia vir a comprometer o sucesso do programa. Nesse rumo, sugere-se que o valor da recompensa seja arbitrado pela autoridade pagadora a partir de patamares previamente definidos segundos critérios estabelecidos em lei.

17. Além disso, figura razoável que se vincule o pagamento da recompensa ao oferecimento da denúncia pelo membro ministerial. Desta feita será possível aferir se as informações arrecadadas foram suficientes à promoção da ação penal. De outro modo, o programa

poderia acarretar mais ônus do que bônus aos cofres públicos, desafiando a finalidade da proposta.

18. Relativamente ao artigo 5º do PL 1701/2011, entende-se que o sistema de gestão do Fundo de Recepção e Administração de bens e valores recuperados em processos judiciais parece ser incompatível com o sistema de gestão de bens apreendidos definido pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro e em execução pelo Conselho Nacional de Justiça. A destinação de valores também contradiz o que consta da Lei 9.613/1998, reformada em 2012.

19. Assim, sugere-se a adoção da sistemática já em vigor, uma vez que o Sistema Nacional de Bens Apreendidos (SNBA), como o próprio nome indica, consiste em uma ferramenta eletrônica que consolida as informações sobre os bens apreendidos em procedimentos criminais em todo o território nacional, e disponibiliza relatórios favorecendo a adoção de uma política de gestão desses bens da apreensão à destinação final, viabilizando, inclusive, o leilão eletrônico dos bens, quando necessário.

|
|

20. Desse modo, sugere-se a alteração do artigo 5º da proposta:

“Art. 5º Os bens e valores recuperados em processos judiciais relativos aos crimes objeto desta lei serão administrados pelo Sistema Nacional de Bens Apreendidos, que providenciará seu gerenciamento, a devolução aos órgãos públicos do qual foram desviados, bem como o financiamento da recompensa devida ao informante, estabelecida na forma desta lei”.

21. O artigo 6º também deverá ser adequado, para que o informante proceda à instauração de processo de habilitação de crédito junto ao Conselho Nacional de Justiça, órgão executor do SNBA.

22. A extensão do Provita ao 'whistleblower' é medida louvável. Reponta, contudo, a necessidade de estender a proteção conferida, no sentido de impedir represálias administrativas do servidor denunciante (demissão, exoneração, remoção, etc).

23. O artigo 3º da Convenção Interamericana contra a Corrupção estabelece que os Estados-Partes comprometem-se a criar

sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem, de boa-fé, atos de corrupção.

24. A ANPR, nesse sentido, propõe o acréscimo do parágrafo único no artigo 7º do PL 1701/2011 com a seguinte redação:

“Art. 7º.....”.

Parágrafo único. Além da proteção estabelecida no caput deste artigo, o funcionário público informante também se submeterá à proteção conferida pelo artigo 126-A da Lei 8112/1990”.

25. Feitas tais considerações, o PL 1701/2011 é oportuno e absolutamente necessário, e as sugestões aqui apresentadas tencionam a adequação da proposta ao texto constitucional e aos sistemas já vigentes, bem como a maior eficiência e abrangência do Programa de Recompensa que se pretende instaurar.



26. Tais as circunstâncias, a Associação Nacional dos Procuradores da República manifesta-se pela aprovação do PL 1701/2011, com a adoção das sugestões acima mencionadas.

Brasília, 23 de março de 2015.



Alexandre Camanho de Assis
Presidente da ANPR