



PARECER N° , DE 2014

SF/14481.67759-24

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 664, de 2011, do Senador Walter Pinheiro, que altera o § 3º do art. 5º do Código de Processo Penal para garantir retribuição pecuniária à pessoa que dá notícia de crime contra a Administração, de cujo processo resulte recuperação de valores.

RELATOR: Senador RANDOLFE RODRIGUES

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão, para análise, em decisão terminativa, nos termos do art. 101, II, d, do Regimento Interno do Senado Federal, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 664, de 2011, que altera o Código de Processo Penal (CPP) para estabelecer o pagamento de recompensa ao cidadão que contribuir para a elucidação de crimes tributários e contra a administração pública, de autoria do Senador Walter Pinheiro.

O PLS em exame prevê, ainda, que o valor da retribuição pecuniária será o correspondente a 10% (dez por cento) do que vier a ser recuperado aos cofres públicos.

O ilustre Autor, em sua justificação, argumenta:

Muitas vezes as pessoas não se sentem estimuladas a denunciar a ocorrência de crimes porque certamente correrão risco de desagradar criminosos. Sua conduta cívica fica, por isso, inibida. É preciso criar um estímulo para a comunicação dos crimes, especialmente aqueles que implicam prejuízo ao erário, como os crimes tributários e os praticados contra a Administração. Esse estímulo serviria apenas para amenizar a situação constrangedora, ou mesmo de risco, assumida pelo comunicante.



SF/14481.67759-24

Para tanto, propomos seja alterado o § 3º do art. 5º do Código de Processo Penal, para assegurar ao comunicante de crimes tributários ou contra a Administração 10% do que for recuperado.

Do nosso ponto de vista, essa disposição implicará, de início, considerável aumento na recuperação de dinheiro subtraído dos cofres públicos, suportando, com folga, a premiação que se quer instituir. Posteriormente, o efeito esperado é o da diminuição das ocorrências criminosas, posto que a vigilância por parte da sociedade será bem mais efetiva.

Não foram oferecidas emendas até o momento.

II – ANÁLISE

Inicialmente cabe assinalar que iniciativas semelhantes à presente proposição legislativa vêm sendo tomadas pelos Estados Federados.

No Espírito Santo está em vigor a Lei Estadual nº 8.894, de 2009, que dispõe sobre o pagamento de prêmio em dinheiro para quem auxiliar na identificação de criminosos, como mecanismo para auxiliar as atividades da Segurança Pública.

Recentemente, no Distrito Federal, o Governador vetou o Projeto de Lei nº 857, de 2012, que concedia prêmio à pessoa que comunicasse às autoridades competentes a prática de crime contra a administração pública do Distrito Federal, de que resulte a efetiva recuperação de valores ao erário.

Nesses casos, e no que aproveitar também no presente, duas foram as principais objeções levantadas, ambas de natureza constitucional.

Em primeiro lugar, tratando da constitucionalidade formal, destacou-se que é a legislação federal, mais precisamente o Código de Processo Penal, que disciplina a comunicação de crime por qualquer pessoa do povo à autoridade policial (art. 5º, § 3º, do CPP). Assim, enquanto alguns vislumbravam ofensa ao art. 22, I, da Constituição Federal (CF), pois estabelecer o pagamento de recompensa traduziria norma de direito processual, que é privativa da União, outros indicavam tratar-se de mera norma procedural e nessa esteira afastavam a inconstitucionalidade com amparo na competência concorrente dos Estados (art. 24, XI, da CF).



De todo modo, seja qual for o entendimento que se tenha sobre a questão, resta afirmada a competência constitucional do Congresso Nacional para conhecer da matéria, bem como a legitimidade de seu autor para iniciar o processo legislativo (art. 61, da CF), razão pela qual não se percebem vícios de natureza formal no PLS nº 664, de 2011.

A segunda linha de críticas está assentada em considerações sobre a constitucionalidade material do pagamento de recompensas à população, muito em razão do princípio da moralidade que deve reger a administração pública (art. 37, *caput*, da CF), bem como do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF).

Pois bem.

Remunerar cidadãos com dinheiro público para que comuniquem crimes de que tenham conhecimento às autoridades seria imoral? Pensamos que não. Como salienta MARIA SYLVIA ZANELLA DI PRIETO, quando o conteúdo de determinado ato administrativo contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, o respeito à boa-fé, ao trabalho e à ética das instituições, ainda assim o juízo sobre a moralidade deste ato exigirá proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir, entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos, em suma: “na aferição da imoralidade administrativa é essencial o princípio da razoabilidade” [*Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991, p. 111].

No caso em tela, do combate à criminalidade contra a administração pública, temos que os perseguidos benefícios superam, em muito, eventuais sacrifícios.

A inconsistência restante põe em relevo o fato de que, muito provavelmente, os cidadãos denunciantes estarão de alguma forma ligados à prática do crime ou à pessoa do criminoso. De tal modo que a lei acaba por premiar a deslealdade, a delação, a traição e o egoísmo, ferindo o princípio da dignidade humana, pois transforma o homem delinquente em coisa, premiando uma conduta indigna (NEY MOURA TELES. *A delação premiada é inconstitucional.*<http://neymourateles.blogspot.com.br/2010/03/delacao-premida-e-inconstitucional.html>, acesso em 14.04.2014).

SF/14481.67759-24



Para afastar semelhante ordem de ideias basta referir que o mais fortemente antiético instituto da delação premiada, pois reduz a pena de autor ou partícipe confesso de um crime, embora vigente no Brasil há mais de vinte anos¹, ainda não foi decisivamente taxado de inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal que, aliás, já reconheceu a sua legitimidade frente à criminalidade organizada.

Ora, se nem a delação premiada é materialmente inconstitucional segundo o STF, muito menos será a mera recompensa a qualquer do povo que, aliás, pode não estar envolvido nos fatos delituosos. Fica, assim, devidamente afastada qualquer inconstitucionalidade do Projeto de Lei do Senado nº 664, de 2011.

No mérito, iniciamos por remarcar o sucesso de iniciativas do tipo disque-denúncias espalhadas pelo Brasil mesmo sem qualquer incentivo à participação da população para além do anonimato.

MAURÍCIO BUGARIN, ao ensejo do já citado voto do Governador do DF ao Projeto de Lei nº 857, de 2012, destaca a existência de medidas semelhantes em nosso ordenamento jurídico:

Passando para situações reais, inúmeros são os mecanismos institucionais de recompensa. Por exemplo, a Receita americana (Internal Revenue System) recompensa os cidadãos que provêm informação relevante sobre evasão fiscal, dando a eles um percentual normalmente correspondendo a 10% do valor recuperado, curiosamente o mesmo percentual proposto no PL. Existe no Brasil desde 2000, e em muitos outros países há mais tempo, os programas de leniência que permitem a uma empresa envolvida em conluio ilegal negociar com o governo uma redução ou até mesmo a eliminação total de sua punição caso ajude as autoridades nas investigações sobre o comportamento ilegal de cartelização. Os auditores-fiscais no país recebem uma gratificação denominada Gratificação de Incremento da Fiscalização e da Arrecadação-GIFA que é computada em função de cumprimento de metas de arrecadação. Portanto, se os auditores descobrirem irregularidades tributárias de arrecadação. Portanto, se os auditores descobrirem irregularidades tributárias de empresas e, com isso, conseguem aumentar a arrecadação federal, obterão recompensa. Outro exemplo recente, curiosamente aprovado exatamente na

¹ No Brasil estão esparsas pela legislação diversas “delações premiadas” da Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90) à Lei de Drogas (Lei nº 11.343/06).



SF/14481.67759-24

mesma sessão da Câmara Legislativa do DF que aprovou o PL em questão, o projeto de lei nº. 1.447/2013, de iniciativa do Governador do Distrito Federal, institui a gratificação a policiais, que varia de R\$400 a R\$1200, por apreensão de arma de fogo no DF.

A conclusão do economista é firme e decidida:

... a teoria econômica ressalta a diferença que existe entre princípios morais, por um lado, e as decisões tomadas pelos cidadãos, por outro, chamando a atenção para o fato de que um cidadão pode decidir não cumprir com suas obrigações cívicas se os custos ou riscos envolvidos no cumprimento dessas obrigações forem elevados. Nesse caso, incentivos tanto positivos quanto negativos podem e devem ser usados de forma a estimular o comportamento desejado do cidadão. **Ignorar esse fato levará simplesmente à manutenção do status quo de pouco envolvimento espontâneo da sociedade civil no esforço de controle da corrupção.** [Ética & Incentivos: o que diz a Teoria Econômica sobre recompensar quem denuncia a corrupção? <http://www.brasil-economia-governo.org.br/wp-content/uploads/2013/09/etica-incentivos-o-que-diz-a-teoria-economica.pdf>, acesso em 14.04.2014]

Por essas razões, somos favoráveis ao pagamento de recompensa aos cidadãos que denunciarem crimes contra a ordem tributária e a administração pública, nos termos preconizados pelo ilustre Autor do PLS nº 664, de 2011, a quem louvamos pela importante iniciativa.

III – VOTO

Com essas considerações, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 664, de 2011, com a seguinte emenda de redação, oferecida apenas para ressalvar a vigência dos §§ 4º e 5º do art. 5º do CPP:

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 5º do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, de que trata o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 664, de 2011, a seguinte redação:

“Art.

5º.



*SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Randolfe Rodrigues*

....

§ 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito, sendo assegurado ao comunicante, nos casos de crimes tributários ou contra a Administração Pública, 10% (dez por cento) do valor que vier a ser recuperado.

”

(NR)

SF/14481.67759-24

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator