

PROJETO DE LEI Nº , DE 2015

(Do Sr. Ronaldo Fonseca e outros)

Define o crime de lesa-pátria

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Constitui crime de lesa-pátria, tentado ou consumado:

I – entrar em entendimento com outro país, ou organização nele existente, estatal ou não, para lá financiar atividades econômicas ou qualquer empreendimento, público ou particular, sem prestação de garantias ou com garantias insuficientes;

II – anistiar dívidas externas de países em conflitos armados, sob regime ditatorial ou de notório descumprimento do direito internacional humanitário e dos direitos humanos;

III – oferecer garantia a empréstimos internacionais de países em conflitos armados, sob regime ditatorial ou de notório descumprimento do direito internacional humanitário e dos direitos humanos;

IV – deixar de cobrar dívidas internacionais de países em conflitos armados, sob regime ditatorial ou de notório descumprimento do direito internacional humanitário e dos direitos humanos;

V – financiar a execução de obra internacional, em detrimento das que estejam sendo executadas internamente;

VI – financiar monopólios ou qualquer atividade empresarial, que tenha por escopo a dominação de mercado ou eliminação da concorrência;

VII – gerir ou administrar fraudulentamente sociedades por ações, sociedades de economia mista, empresas públicas, fundos de pensões de entidades de previdência complementar, ocasionando prejuízos extensos a essas pessoas jurídicas, ou aos seus investidores, acionistas ou consumidores;

VIII – gerir ou administrar fraudulentamente qualquer outra instituição ou órgão da União, Estado, Distrito Federal e Município, da administração direta ou indireta, ocasionando prejuízos extensos à fazenda pública;

IX – desviar, em proveito próprio ou alheio, dinheiro, valor ou qualquer bem móvel destinado a obras e serviços em locais atingidos por catástrofes naturais ou calamidades públicas;

X – Desviar, em proveito próprio ou alheio, dinheiro, valor ou qualquer bem móvel que recebeu em nome próprio ou de organização não estatal, causando prejuízos extensos à fazenda pública;

XI – Fraudar licitações ou contratações, nacionais ou internacionais, adquirindo ou permitindo a aquisição ou venda de bens, ou a realização de obras e contratação de serviços com preço destoante do mercado, causando prejuízos extensos à fazenda pública;

XII – figurar como intermediador dos negócios jurídicos descritos nos incisos I a XI, por si próprio ou por organizações não governamentais.

Pena – reclusão, de 20 a 30 anos, sem prejuízo dos crimes contra a administração, lavagem de dinheiro, licitações ou qualquer outro que com ele entre em concurso.

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza, em relação a serviços e obras de interesse da educação, segurança pública, saúde pública, infraestrutura viária, portos, aeroportos, empresas de geração, transmissão e distribuição de energia, da União, Estados, Municípios e Distrito Federal:

I – deixar de cobrar a realização de obras e serviços contratados conforme cronograma obrigatoriamente ajustado;

II – dar causa, indevidamente, à paralisação de obras e atividades contratadas;

III – deixar de responsabilizar contratante que falte ao compromisso de finalizar obras e serviços contratados;

IV – realizar a contratação sem exigir do contratado garantia de sua execução, ou aceitando garantia insuficiente;

V – permitir, sem justa causa, aditivos contratuais;

VI – permitir a realização de obras e serviços de baixa qualidade, tal como definido em lei ou ato normativo;

VII – permitir a realização de obras e serviços com preço acima do mercado;

VIII – figurar como intermediador de quaisquer desses crimes.

Pena – reclusão, de 05 a 20 anos, sem prejuízo dos crimes contra a administração, finanças públicas, licitações ou ordem econômica.

Art. 3º Quem de qualquer forma, concorrer para a prática dos crimes previstos nesta Lei, por ação ou omissão, neste último caso tendo o dever de impedir o resultado na forma do artigo 13 § 2º do Código Penal, incide nas penas a estes cominadas.

Parágrafo único. Os respectivos Chefes do Executivo da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios responderão, na medida de sua culpabilidade, pelos crimes previstos nesta lei, independentemente da prática de crime de responsabilidade, de qualquer outra responsabilização civil, administrativa ou por improbidade administrativa.

Art. 4º Aplicam-se a esta lei as disposições da Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, no que concerne à investigação criminal e meios de obtenção da prova, colaboração premiada, ação controlada, infiltração de agentes e acesso a registros, dados cadastrais, documentos e informações.

Art. 5º Os crimes previstos nesta lei e os que lhe são conexos, seguirão o procedimento ordinário do Decreto-Lei 3.689, de 3 de outubro de 1941(Código de Processo Penal).

Parágrafo único. Caberão unicamente os recursos de apelação, de Embargos Infringentes, Extraordinário e Especial.

Art. 6º A tramitação da ação penal referente aos crimes previstos será prioritária.

Art. 7º Nas ações penais, civis e de improbidade poderá haver litisconsórcio entre os Ministérios Públicos da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Art. 8º Considera-se funcionário público, para os efeitos desta lei, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública e quem gerencia os fundos de entidades de previdência complementar.

§ 2º A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos nesta lei forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública, fundação instituída pelo poder público e fundos de entidades de previdência complementar.

JUSTIFICAÇÃO

Diante de sucessivos atos de governança altamente lesivos ao patrimônio privado, ao erário e aos interesses nacionais, diversos juristas (advogados, magistrados, membros do Ministério Público, procuradores, professores universitários) e profissionais de diversas áreas, integrantes do Foro de Brasília - associação apartidária, que objetiva a produção e difusão de conhecimento e estratégias vitais para a América Latina - entenderam a necessidade de uma lei específica, aceitando, um de seus eminentes integrantes, o Prof. Dr. Carlos Frederico de Oliveira Pereira, elaborar a primeira versão do anteprojeto, iniciando um longo processo de discussão, culminando com a criação de um projeto de iniciativa popular, o qual, ademais, já obteve centenas de assinaturas, inclusive de parlamentares e de Membros do Ministério Público do Distrito Federal, impondo-se, agora, ser assumido pelos presentes parlamentares subscritores, a fim de viabilizar a tramitação no Congresso Nacional.

O presente projeto de lei, que criminaliza os crimes de lesas-pátrias, na falta de parâmetro legislativo e doutrinário, teve como única inspiração a realidade político-administrativa brasileira, permeada por sucessivos atos de

governança altamente lesivos ao patrimônio privado, ao erário e aos interesses nacionais.

Não se trata de um projeto que vise especificamente a atual gestão da Presidência da República, pois se bem observados os tipos penais, alcança governos passados, e em todos os níveis da federação brasileira. Trata-se de pensamento comum dos elaboradores desse projeto que os males da governança no nosso país, atentatórios aos interesses nacionais, são problemas crônicos, que sempre existiram e a legislação atual penal não sinaliza adequadamente para a responsabilidade do administrador público distante do interesse maior da nação, em prol de interesses egoísticos, como, também, para aquele que, mesmo particular, participa da privatização do interesse público, porém, em qualquer hipótese, o agente desses crimes atua em escala que ameaça os rumos do progresso socioeconômico do nosso país.

O projeto não trata apenas da corrupção, da gestão irresponsável dos órgãos administrativos, das empresas públicas, enfim da administração do Estado, mas se debruça sobre o que se considera como "mega fraude", "mega irresponsabilidade política", "mega corrupção", v.g., a gestão fraudulenta dos grandes fundos de pensão dos servidores públicos.

Poder-se-ia dizer que para essas preocupações legis habemus. Apenas aparentemente isso é verdade. O Estado brasileiro, de fato, conta com um arsenal de legislação que tipifica atentados contra o gerenciamento correto da administração pública e do estado, a começar pelo capítulo dos crimes contra a administração pública no Código Penal. Mas, também, podemos citar os crimes contra a responsabilidade fiscal – LC 101/2000 e seu correspondente penal, a Lei 10.028/2000, que acrescentou capítulo próprio no CP; a Lei sobre as Organizações Criminosas – a Lei 12.850/2013 –; crimes financeiros – Lei 7.492/1986 –; crimes contra o mercado de capitais¹ – Lei 6.385/1976 –; crimes contra a ordem econômica –art. 4º da Lei 8.137/1990–; crimes contra a economia popular – Lei 1.521/1950 –; lavagem de capitais – Lei 9613/1998; Licitações – Lei 8.666/1993 –; além da improbidade administrativa regida pela Lei 8.429/1992 e dos crimes de responsabilidade – Lei 1.079/1950, Decreto-Lei n. 201/1967 e Lei 7.106/1983.

Todas essas normas tipificam crimes com previsão de pena privativa de liberdade, exceção da improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade. Esses crimes podem ser próprios, no sentido de que o sujeito ativo é necessariamente um funcionário público, na dicção do artigo 327 do Código Penal, aí englobando os agentes políticos, como também podem ser praticados por particulares, em codelinquência, ou às vezes exigindo o tipo especial qualidade do agente que normalmente serão particulares em especial situação de gerenciamento de atividades empresariais, como em grande parte dos crimes contra o sistema financeiro nacional ou lavagem de dinheiro, por exemplo. Porém, essas hipóteses não dão a resposta penal adequada às situações de gravíssimo atentado contra a circulação de riquezas nacionais, com a capacidade de comprometer o desenvolvimento do país em função de atendimento do interesse egoístico do infrator. A resposta penal nesses crimes tem baixo poder intimidatório quando se trata de governança irresponsável do país com elevado desvio ético, do desatendimento do interesse maior do progresso socioeconômico da nação como um todo para atender interesses mesquinhos, da total falta de compromisso com o interesse público, da utilização da política como forma de enriquecimento à custa do suor do contribuinte.

O agrupamento dos tipos propostos foi a ferramenta adequada para se punir a mega corrupção. A extrema gravidade desses comportamentos, que comprometem a qualidade de vida das gerações vindouras, do progresso, da paz interna, faz desaparecer as diferenças de pena dos vários tipos a que essas leis se referem, dentro de um quadro de lesividade normal tal como foram concebidos. Vale dizer, quando se trata de mega corrupção, todos eles têm extrema e idêntica potencialidade lesiva, razão pela qual a pena haverá de ser a mesma abstratamente.

Além disso, a mega corrupção pressupõe, também, a escancarada mistura do público e do privado, de forma extremamente grave, que desemboca no desatendimento do interesse nacional, na utilização criminosa do estado em função de interesses privados alienígenas. Enfim, estamos a falar da privatização do estado no mais hediondo grau, fenômeno que não é tipicamente brasileiro, mas que aqui adquire contornos impressionantes, a exigir a mais severa punição.

Observe-se, portanto, que se trata punir a privatização do interesse público em larga escala, com altíssimo grau de comprometimento do desenvolvimento socioeconômico, com profundo descrédito para as instituições e para a política, que é a arte de gerenciar o bem comum e não do enriquecimento sem causa, sem falar do prejuízo à imagem do país no exterior, tanto na esfera pública – perante outros Estados, quanto na privada – considerando-se as relações comerciais que se pretende entabular e os reflexos econômico-financeiros nas diversas bolsas de valores, apenas a título de exemplo.

No artigo 1º estão os crimes que verdadeiramente atentam contra o interesse nacional em grau máximo, profundo, que causa repúdio a todas as correntes ideológicas, a qualquer brasileiro, independentemente de seu grau de instrução e colocação na sociedade. Ninguém mais tolera a privatização do interesse público, nos sucessivos já não mais milionários, e sim bilionários escândalos, a maioria sem a resposta penal adequada, pois as penas previstas nas várias legislações inicialmente citadas, são absolutamente inócuas para frear a corrupção no mais alto grau de cinismo.

Mas, nesse aspecto, uma indagação se impõe: é possível diante da Constituição Federal admitir-se a diferenciação da resposta penal da maneira que se propõe aqui? A resposta é, sem dúvida, positiva e ocorre a partir da restrição constitucional de benefícios da legislação penal e processual penal. A CF de 1988 sinalizou ao legislador ordinário a diferenciação valorativa em vários temas, ao contrário do que acontecia com os textos constitucionais anteriores em que não se observava a diferenciação de padrão de gravidade, de modo que a resposta penal ficava em sua gradação vinculada exclusivamente às opções político criminais do legislador ordinário, devendo, porém e sempre, inclusive hoje, observar a necessária proporcionalidade entre os tipos incriminadores.

Em um passar de olhos na CF de 1988 vê-se que o legislador constituinte estabeleceu diferenciação de padrão de gravidade a partir da própria Lei Maior, em relação a vários temas, alguns com grande teor de concretização, outros estabelecidos dentro da natural generalidade dos princípios. Já para a primeira hipótese, inequivocamente tem-se a tortura, tráfico ilícito de entorpecentes e terrorismo, art. 5º inciso XLIII; ação armada contra o estado

democrático de direito, art. 5º inciso XLIV. Na segunda situação temos os chamados crimes hediondos e o atentado aos direitos fundamentais, artigo 5º incisos, XLIII e XLI. O padrão de gravidade constitucional passa pela restrição de benefícios de direito penal, tais como, anistia, graça, indulto, prescrição penal, ou seja, que atingem a punibilidade. Outras vezes, a restrição é de índole de direito processual penal quando impede a contracautela, a liberdade provisória com fiança.

Da mesma maneira, a CF de 1988 sinaliza para punição diferenciada de crimes de menor potencial ofensivo, tal como determina o artigo 98, I, cuja punição deve observar, com muito mais razão, os tipos de penas que não tenham caráter restritivo da liberdade. A previsão genérica para essas espécies punitivas estão na própria Lei Maior no artigo 5º inciso XLVI, que realmente é seguido pela legislação penal atual, a exceção, de forma inaceitável, o Código Penal Militar.

Sendo inequívoca a existência de sinalização da Constituição Federal para estabelecer a gravidade diferenciada entre crimes, assim rigorosamente se pautou o presente projeto de lei, que o fez única e exclusivamente a partir da resposta penal em termos de pena privativa de liberdade, que entende ser mais grave para essas hipóteses de lesão gravíssima aos interesses nacionais. Não se ateu às restrições de benefícios constitucionais, o que poderia fazê-lo, caso considerasse, por exemplo, como incluída essas hipóteses nos crimes hediondos, cuja definição o legislador constituinte deixou exclusivamente ao legislador ordinário, em uma previsão genérica do que poderia assim ser considerado.

A opção foi não incluir o crime de lesa pátria como crime hediondo, e então se ater exclusivamente a um apenamento, extremamente severo para diferenciar dos demais crimes do ordenamento penal. No pertinente, inspirou-se o projeto nos crimes contra a segurança externa previstos no Código Penal Militar. E por que razão? Simplesmente porque os crimes de que se cuidou são até mesmo mais graves do que os crimes hediondos. Colocaríamos os delitos aqui previstos no mesmo patamar dos crimes de guerra e dos crimes contra a humanidade, cuja adesão ao Estatuto de Roma prevê até mesmo a possibilidade de prisão perpétua, o que não está em desacordo com o artigo 5º inciso XLVII, "b",

justamente porque são crimes de gravidade extrema, além do patamar máximo dos crimes hediondos. Lamentavelmente o Congresso Nacional até hoje não internalizou esses crimes, deixando de votar importantíssimo projeto que há muito tempo lhe foi entregue para apreciação.

O que aqui foi reunido nesse projeto, como dito inicialmente, são hipóteses de lesão extrema aos interesses nacionais, a merecer atenção mais do que prioritária dos órgãos do judiciário, para cuidar de ataques ao patrimônio público.

Embora sejam crimes de extrema gravidade, entendeu o projeto fazer ainda uma diferenciação entre as hipóteses de lesão extrema. Com efeito, no artigo 1º, cuida-se de lesões de maior gravidade e que comprometem o interesse de toda a nação no correto gerenciamento do estado a partir da perspectiva internacional e interna. Nesse rol estão elencados como crimes o gerenciamento econômico que privilegie os interesses internacionais em detrimento do nacional. Internamente, tem-se também como atentatório no mesmo plano a governança que ocasione extensos prejuízos econômicos, os casos de mega corrupção, aqueles também com repercussão em mais de um estado da federação, o abjeto comportamento dos administradores.

Por fim, se estamos aqui verdadeiramente a tratar de hipóteses de um direito penal dessa amplitude, segue-se que o processo que lhe é pertinente haverá de ser um processo penal mais célere, a fim de coibir os crimes de tamanha gravidade, conforme explanado alhures, já que a sangria de recursos de um País é o maior dos crimes cometidos contra seus cidadãos, pois se trata de desvios de dinheiro arrecadado por meio de tributos pagos por todos os integrantes desta sociedade, cuja destinação deve retornar em serviços essenciais dirigidos a todos, indistintamente, por serem eles, afinal, os verdadeiros donos do patrimônio público. Essa a razão, portanto, da redação do parágrafo único do art. 5º e dos arts. 6º e 7º.

Espera-se com a aprovação deste projeto de lei iniciar-se uma nova fase de efetivo respeito aos princípios fundamentais contidos no art. 1º da Constituição Federal, valores esses que são os mais caros de uma sociedade que se alardeia ser um verdadeiro Estado Democrático de Direito do século XXI.

Sala das Sessões, em de de 2015.

Deputado RONALDO FONSECA

Deputado Victório Galli

Deputado Elizeu Dionízio

Deputado Izalci

Deputado Paulo Freire

Deputado Anderson Ferreira

Deputado Major Olímpio

Deputado João Campos

Deputado Ronaldo Nogueira

Deputado Erivelton Santana

Deputado Marcos Rogério