

Poder Legislativo Nacional

UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA
DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

ORGANIZAÇÃO

Pablo Cerdeira

Fábio Vasconcellos

Rogério Sganzerla



EDIÇÃO FGV Direito Rio



Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas

Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em outubro de 2018

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio, e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

Coordenação ■ Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Projeto gráfico e capa ■ Antonio Valério

Diagramação ■ Antonio Valério

1ª revisão ■ Vânia de Castro Azevedo

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca
Mario Henrique Simonsen/FGV

Poder legislativo nacional : uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do direito /Organização Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos, Rogerio Sganzerla. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.

182 p. : il.

ISBN: 978-85-9597-028-1

1. Poder legislativo – Brasil. I. Cerdeira, Pablo de Camargo. II. Vasconcellos, Fábio. III. Sganzerla, Rogerio Barros. IV. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

CDD – 328.81

A evolução patrimonial incompatível com o rendimento de parlamentar e as reformas nos sistemas de controle de declaração de bens

Michael Freitas Mohallem
Guilherme de Jesus France
Fernanda Scovino
João Carabetta

1. Introdução

A grande maioria das democracias contemporâneas inclui a transparência patrimonial dentre as obrigações que recaem sobre membros de seus respectivos parlamentos nacionais. Pesquisa recente do Banco Mundial indica que essa é a regra em 90% dos 158 países pesquisados, como é o caso brasileiro.¹

Declarações de bens são importantes instrumentos no combate à corrupção e na promoção da transparência. Recebem diferentes nomenclaturas, mas se referem, basicamente, a um mecanismo por meio do qual um agente público deve informar, periodicamente, dados sobre sua renda, bens, passivos e interesses.²

Constituem mecanismos para combater dois fenômenos diversos, porém relacionados: (i) enriquecimento ilícito – capturam informações sobre bens de maneira a monitorar mudanças no patrimônio, além de apresentar indícios prematuros de comportamentos irregulares, assistindo na prevenção, detecção, investigação e processamento de atos de corrupção e correlatos; (ii) conflitos de interesse³ – capturam informações sobre fontes de renda, ações e interesses financeiros, além de auxiliar na identificação de situações que apresentam maior risco de conflitos de interesse, aparentes ou reais.⁴

Principalmente no que se refere ao potencial de neutralização de certos conflitos de interesse, as declarações de bens são importantes no âmbito de pleitos eleitorais. Elas dizem muito sobre os interesses e compromissos de candidatos. Evidenciam fragilidades e apontam, na condição de fortes indícios, para possíveis relações com grupos econômicos ou de interesse. Nesse sentido, representam uma importante fonte de informação para os eleitores sobre os candidatos a cargos eletivos.

1 ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure**. Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 20.

2 Ibid. p. 1.

3 São frequentes as críticas de organizações sociais e matérias jornalísticas que relacionam a atuação parlamentar a interesses específicos, pessoais ou familiares. Recente análise em **“Deputados tocam projetos que favorecem empresas de suas famílias”**, Folha de São Paulo, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/bruno-boghossian/2018/07/deputados-tocam-projetos-que-favorecem-empresas-de-suas-familias.shtml>>.

4 ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure**. Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 11.

A Justiça Eleitoral brasileira exige declarações de bens dos candidatos e as fornece para o público de maneira sistematizada e transparente. Entretanto, a divulgação ao público da declaração de bens de candidatos apenas no ano da disputa eleitoral, tal como operacionalizada e mantida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é insuficiente para atingir aos propósitos de transparência e controle social sobre o risco de enriquecimento ilícito de representantes eleitos. Ademais, o simples acesso à informação sobre o patrimônio apenas a cada ciclo eleitoral potencializa dúvidas e especulações de representados em relação à conduta de agentes públicos. É sobre esses problemas e possíveis soluções que o presente artigo se focará.

A ineficácia do sistema de declaração de bens para o seu propósito de apresentar um retrato acurado do patrimônio dos candidatos resulta em inevitável questionamento sobre a evolução patrimonial dos detentores de mandatos eletivos no Brasil. Se os retratos são desfocados, a história que se pretende relatar a partir deles fica prejudicada. Como entender como legítimo e lícito o incremento patrimonial quando não se compreende plenamente os pontos de partida e chegada? De forma semelhante, como realizar o controle social da evolução patrimonial, quando não se sabe ao certo se a origem dos recursos que provocaram a elevação de patrimônio em desconformidade com a remuneração pela função pública tem origem privada lícita?

A dúvida que paira sobre a trajetória dos patrimônios de detentores de mandatos eletivos é prejudicial à democracia. Coloca em questão suas atividades, seus interesses e suas prioridades. Põe em risco a confiança pública nos seus governantes e, principalmente, nas instituições públicas. Por isso, busca-se apresentar, também, um possível remédio – consequência da evolução das normas internacionais de combate ao enriquecimento ilícito – que confere a investigadores a possibilidade de se eliminar dúvidas sobre riquezas não explicadas de governantes e parlamentares. Ainda no bojo da proposta de reforma legal, esse artigo argumenta pela necessidade de que as informações patrimoniais de parlamentares tenham frequência anual e sejam fornecidas de modo mais completo, conforme se discutirá adiante.

Este artigo está dividido em quatro seções: inicialmente, será feita a análise de variação patrimonial de parlamentares, tendo sido utilizadas as

bases de dados do projeto “Congresso em Números” desenvolvido pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio. Particularmente para este artigo, foram consideradas as informações publicadas pelo TSE relativas aos deputados federais, senadores e deputados estaduais eleitos em 2006 e candidatos em 2010 ou eleitos em 2010 e candidatos em 2014. São considerados 632 deputados federais das duas legislaturas, 1.451 deputados estaduais ou distritais e 9 senadores dos 27 que foram eleitos no ano de 2006, pois são os únicos que tentaram a reeleição em 2014, já que o mandato é de 8 anos.

Em seguida serão apresentados e discutidos os arranjos normativos internacional e nacional, que embasam a exigência de declarações de bens como instrumento para combate à corrupção e aos conflitos de interesse; posteriormente, serão apresentadas as principais características do sistema de declarações da Justiça Eleitoral, buscando-se apontar algumas das suas principais deficiências; as dificuldades de se avaliar a evolução patrimonial de muitos dos parlamentares é uma dessas principais deficiências, como se evidenciará em seguida. Por fim, serão apresentadas propostas de reforma do sistema de declaração atualmente vigente, bem como sugestão de inovação legislativa baseada em experiência estrangeira bem-sucedida.

2. Incertezas decorrentes dos indicadores de evolução patrimonial de parlamentares

A cada ciclo eleitoral, candidatos a qualquer cargo eletivo devem declarar seus bens à Justiça Eleitoral e, por efeito da publicação dos dados, também aos eleitores e imprensa de forma geral. Tendo como base tais informações, é possível saber muito pouco. Por exemplo, em se tratando de candidato eleito que não foi candidato a outro cargo eletivo ao fim do seu mandato, não se saberá qual foi a trajetória patrimonial. Quando se tratar de candidato eleito e posteriormente candidato novamente, será possível ter algumas informações relevantes, como se teve perda de patrimônio, se acumulou novos bens e, neste último caso, se o acúmulo se deu de forma proporcional aos vencimentos do cargo público que ocupa.

Porém, mesmo nos casos em que há uma aparente inconsistência entre evolução de patrimônio e vencimentos auferidos no exercício da função

pública, o conjunto de representados não terá a oportunidade de compreender se o aumento de riqueza é fruto de negócio privado, herança familiar, participação acionária, rendimentos de aplicações financeiras ou qualquer outra forma lícita de acúmulo de capital. Restarão seguramente muitas dúvidas e grandes desafios para o bom jornalismo que se propuser a esclarecer casos pouco transparentes.⁵

Para exemplificar a dificuldade de análise de evolução patrimonial de agentes políticos, relacionou-se o crescimento patrimonial e a remuneração dos senadores, deputados federais, deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 e 2010, referentes respectivamente à 53ª (2007-2011) e 54ª (2011-2015) legislatura. O propósito da análise é identificar o percentual de parlamentares cujo crescimento patrimonial excedeu a remuneração base do cargo de parlamentar.

O subsídio de deputados federais e senadores são equivalentes. Foram tomados como base os valores de R\$ 24.500,00 para os deputados federais e senadores eleitos em 2006, e R\$ 26.723,10 para deputados federais e senadores eleitos em 2010. O subsídio de um deputado estadual ou distrital é equivalente a 75% de um deputado federal, conforme previsto no § 2º do art. 27 da Constituição Federal, logo, R\$ 18.375,00 para deputados estaduais eleitos em 2006 e R\$ 20.042,32 para deputados estaduais eleitos em 2010.⁶ Trazendo para valores presentes (jul/2018), o montante recebido ao longo do mandato por um deputado federal ou senador eleito em 2006 é de R\$ 2.231.569,55, em 2010 é de R\$ 1.946.932,40, e para deputados estaduais eleitos em 2006 é de R\$ 1.673.677,16 e em 2010 é de R\$ 1.460.199,30.⁷

5 Vale lembrar a matéria investigativa do jornal Folha de São Paulo de 07 de janeiro de 2018 que trazia a manchete "Patrimônio de Jair Bolsonaro e filhos se multiplica na política", na qual são levantados questionamentos sobre eventual lavagem de dinheiro e sobre a incompatibilidade de acúmulo de aproximadamente R\$ 15 milhões pela família do deputado no período em que ocupavam cargos eletivos, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/01/1948526-patrimonio-de-jair-bolsonaro-e-filhos-se-multiplica-na-politica.shtml>>. Acesso em: 14 de julho de 2018.

6 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 27 § 2º: O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

7 O ajuste foi feito com base no IPCA dos salários recebidos de fevereiro do primeiro ano de legislatura à dezembro (com 13º salário) do último ano.

2.1. Deputados Federais

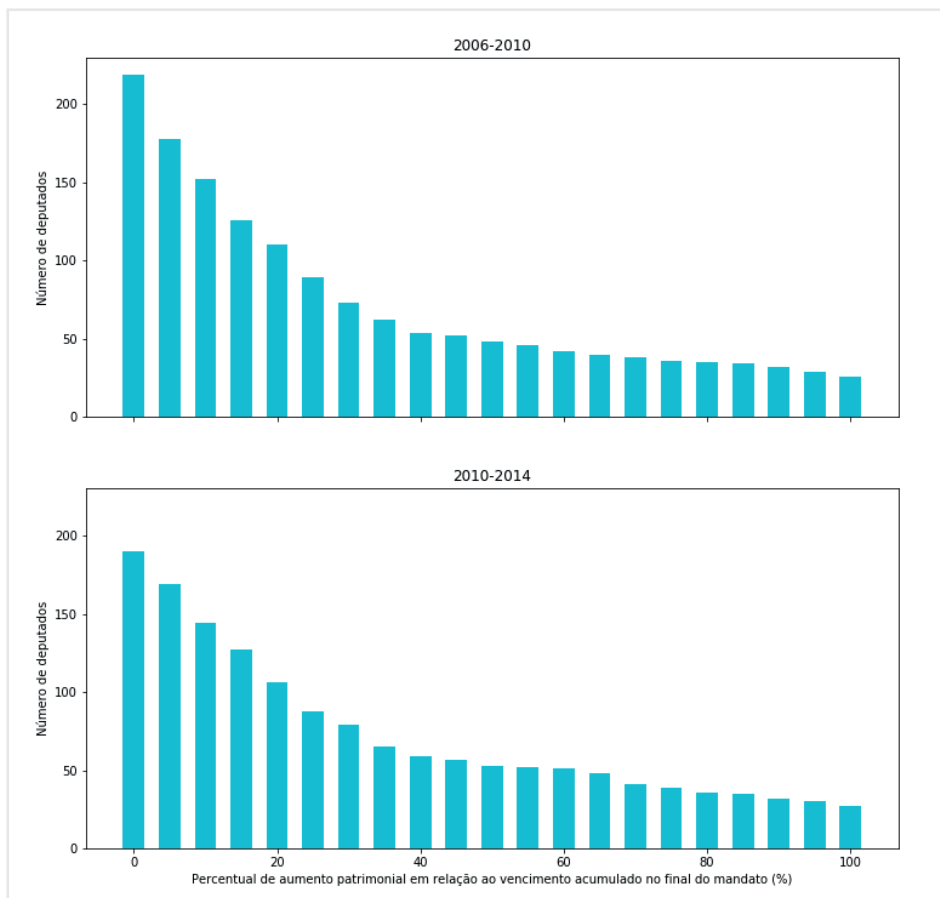
Dentre os 632 deputados federais válidos,⁸ 409 tiveram aumento declarado dos bens e os outros 223 tiveram perda do valor dos bens ao final do mandato. Ou seja, cerca de 64,71% dos deputados federais se tornaram mais ricos no final do mandato. Dentre os 409 deputados com patrimônio ampliado, 219 foram eleitos em 2006, e 190, em 2010.

A média de variação positiva (aumento de renda) dos deputados federais eleitos em 2006 foi de R\$ 2.048.389,25, com um desvio padrão alto de R\$ 13.181.615,79, porém a mediana é de R\$ 463.656,38. Isso ocorre pois existem valores muito extremos que deslocam a média para cima: o máximo de ganho observado foi de R\$ 192.019.286,97. Economizando todo o seu salário, um deputado acumularia ao final do mandato R\$ 2.231.569,55. Dentre os deputados federais eleitos em 2010, a média é de R\$ 1.136.345,60, com desvio padrão menor (mas ainda acima do valor da média) de R\$ 1.952.069,42, e mediana de R\$ 443.997,17. Economizando todo o seu salário, um deputado ganharia ao final do mandato R\$ 1.946.932,40.

Quando comparamos a variação dos bens dos deputados ao salário recebido ao longo do mandato, podemos dimensionar o montante acumulado no período. Em ambos os períodos avaliados, há concentração até os 40% — ou seja, o aumento patrimonial corresponde a 60% dos vencimentos do período — e, a partir daí, o número se estabiliza, indicando que há menos deputados nas faixas de 40% até 100%.

8 Deputados eleitos em 2006 ou 2010 que se candidataram na eleição seguinte e declararam seus bens.

Gráfico 1 - Número de deputados federais e crescimento patrimonial em relação aos vencimentos acumulados no mandato



O gráfico mostra o número de deputados federais em função do percentual de aumento patrimonial relativo ao respectivo vencimento acumulado no final do mandato. Cada barra refere-se a uma porcentagem x, que varia de 5 em 5%, e indica o número de deputados que obteve uma variação de patrimônio maior que x% dos vencimentos totais ao longo do mandato.

Na Tabela 1, estão detalhadas algumas faixas do gráfico. Dentre os eleitos em 2006, cerca de 50% do total de deputados aumentou o patrimônio em até 20% dos seus vencimentos acumulados e cerca de 85% dos deputados acumularam patrimônio equivalente a até 80% do salário. Chama a

atenção que mais de 10% tiveram crescimento patrimonial superior a 100% dos vencimentos acumulados. Dos 26 deputados que ganharam mais de 100% do salário, Minas Gerais (MG) lidera, com 6 deputados, seguido de São Paulo (SP) com 5 e Ceará (CE) com 3.

Dos eleitos em 2010, temos um resultado semelhante: menos de 50% do total de deputados aumentou o patrimônio em até 20% do equivalente a seus vencimentos acumulados, e cerca de 15% tiveram crescimento patrimonial superior a 100% dos vencimentos acumulados. Dos 27 deputados neste último segmento, Paraná (PR) lidera com 6 deputados, seguido de Bahia (BA) com 3 deputados e Goiânia (GO), Santa Catarina (SC), Minas Gerais (MG), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS) e Rio de Janeiro (RJ), com 2 deputados cada.

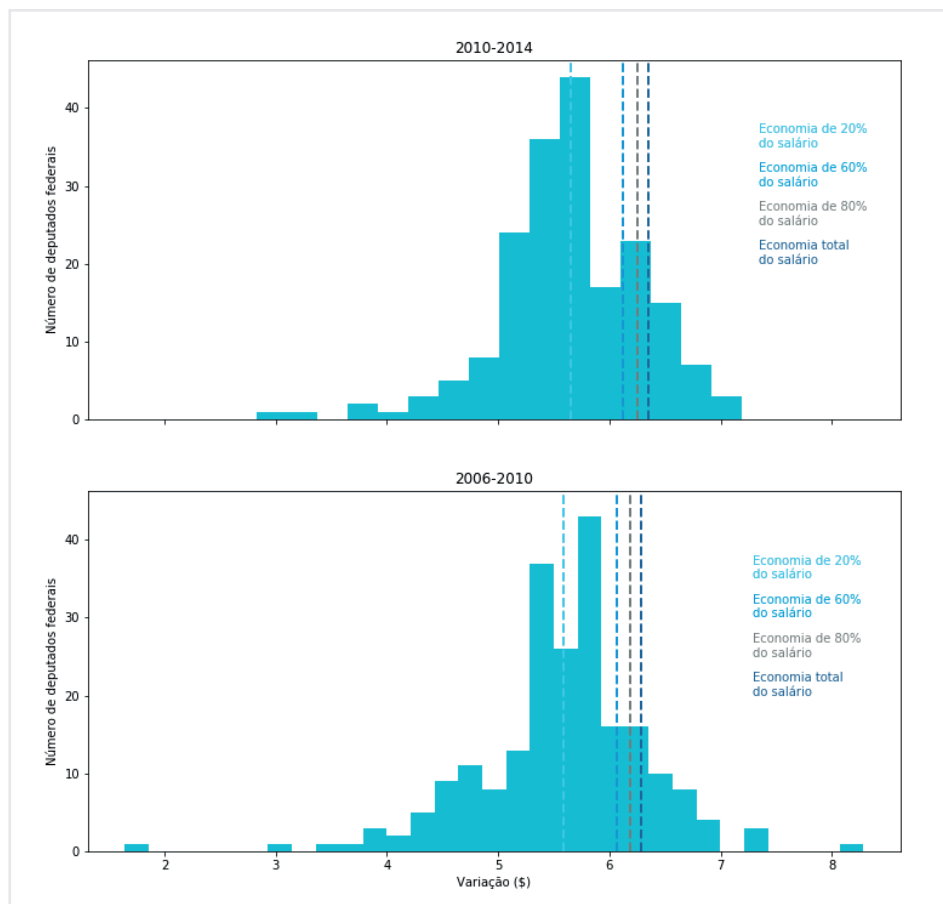
Tabela 1 - Variação de bens de deputados federais

	Número de deputados federais eleitos em 2006	(%) do total de deputados federais eleitos em 2006*	Número de deputados federais eleitos em 2010	(%) do total de deputados federais eleitos em 2010*
> 20% de acúmulo	110	50,23%	106	55,79%
> 40% de acúmulo	54	24,66%	59	31,05%
> 60% de acúmulo	42	19,18%	51	26,84%
> 80% de acúmulo	35	15,99%	36	18,94%
> 100% de acúmulo	26	11,87%	27	14,22%

* total de deputados que tentaram reeleição (219 em 2006 e 190 em 2010)

A tabela mostra o número de deputados federais e respectivo percentual distribuídos nas faixas percentuais de aumento patrimonial relativo aos vencimentos de deputado federal ao longo do mandato.

Gráfico 2 - Distribuição da variação de bens dos deputados federais (log10)



O gráfico mostra o número de deputados federais em função da variação de seus bens em 2006-2010 e 2010-2014. As variações (eixo x) estão em escala logarítmica. As linhas tracejadas indicam as variações que representam os níveis de economia de 20%, 60%, 80% e 100% do salário.

Na Tabela 2, temos as estatísticas sobre a variação percentual do patrimônio de deputados federais eleitos em 2006 e 2010. Foram desconsiderados aqueles que declararam não terem bens no início do mandato (14 deputados), em função do cálculo da variação percentual (variação de bens / montante no início de candidatura). Dentre os eleitos em 2006, temos que a média foi de 119,83%, ou seja, em média o acúmulo ao final do

mandato corresponde a cerca de 120% do valor declarado pelo deputado no início do mandato. O desvio padrão é de 523,12% (mais que 5 vezes a renda inicial), indicando que existem percentuais muito grandes: o máximo de variação percentual observado foi de 6.666,49%.

Dos eleitos em 2010, temos que a média foi de 105,83%, o desvio padrão é maior, 615,22% (mais que 6 vezes a renda inicial), e, como esperado, o máximo de variação percentual está bem longe da média: 10.218,16%, no qual o deputado tinha declarado R\$1.000,00 (cerca de R\$ 1.700,00 com reajuste) no início e terminou o mandato declarando R\$ 123.500,00 (cerca de R\$ 212.000,00 com reajuste).

Tabela 2 - Estatísticas da variação de patrimônio dos deputados federais

	2006-2010	2010-2014
Média	119,83%	105,83%
Mediana	25,01%	19,26%
Desvio Padrão	523,12%	615,22%
Máximo	6.666,49%	10.218,16%

A tabela mostra o número de deputados federais e respectivo percentual distribuídos nas faixas percentuais de aumento patrimonial relativo aos vencimentos de deputado federal ao longo do mandato.

2.2. Deputados Estaduais

Entre os 1.451 deputados estaduais válidos,⁹ 1.095 tiveram aumento declarado dos bens e 356 tiveram perda do valor dos bens. Ou seja, cerca de 75,46% dos deputados estaduais e distritais tiveram aumento patrimonial no final do mandato. Entre os 1.095 deputados, 626 foram eleitos em 2006 e 585 em 2010.

A média de variação positiva (aumento de patrimônio) dos deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 foi de R\$ 731.513,98, com um des-

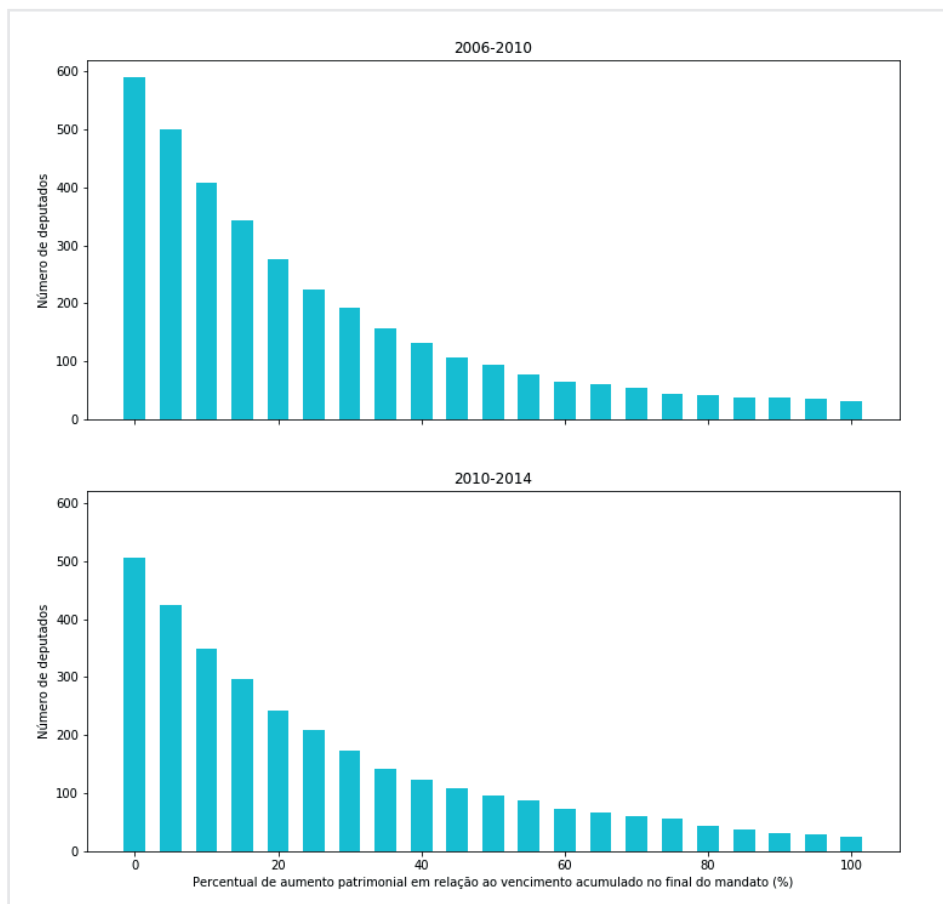
9 Deputados eleitos em 2006 ou 2010 que se candidataram na eleição seguinte e declararam seus bens.

vio padrão alto de R\$ 1.272.686,16, porém a mediana é de R\$ 422.709,49. Isso ocorre pois existem valores elevados que deslocam a média para cima: existem 180 deputados acima da média, sendo o máximo de ganho observado igual a R\$ 14.383.246,34 – quase 20 vezes a média. Caso pudesse acumular a totalidade dos vencimentos durante o mandato, um deputado estadual acumularia R\$ 1.673.677,16.

Dentre os deputados estaduais eleitos em 2010, temos resultados parecidos: a média de variação positiva é de R\$ 853.926,37, com desvio padrão alto de R\$ 3.940.489,78, e mediana de R\$ 375.386,49. Observamos também variações altas: existem 96 deputados acima da média, sendo o máximo de ganho observado no valor elevado de R\$ 85.496.727,69 - essa variação pode ter sido causada por um erro de digitação de alguns imóveis, no caso fazendas declaradas entre 3,5 e 7 milhões de reais (não reajustados, com reajuste ficam entre 6 e 12 milhões) múltiplas vezes pelo mesmo deputado.¹⁰ Caso pudesse acumular a totalidade dos vencimentos, um deputado estadual ganharia ao final do mandato R\$ 1.460.199,30.

¹⁰ Declarou 13 fazendas, sendo várias declaradas mais de uma vez com valores diferentes (descrições repetidas, mudando apenas símbolos como “-” ou “/”, mas com valores diferentes). Só de áreas e fazendas em General Carneiro esse deputado declarou no total mais de 54 milhões de reais (sem reajuste).

Gráfico 3 - Número de deputados estaduais e distritais e crescimento patrimonial em relação aos vencimentos acumulados no mandato



O gráfico mostra o número de deputados estaduais e distritais em função do percentual de aumento patrimonial relativo ao respectivo vencimento acumulado no final do mandato. Cada barra refere-se a uma porcentagem x, que varia de 5 em 5%, e indica o número de deputados que obteve uma variação de patrimônio maior que x% dos vencimentos totais ao longo do mandato.

Na Tabela 3 estão detalhadas algumas faixas do gráfico. Dentre os eleitos em 2006, cerca de 50% do total de deputados acumularam menos de 20% do equivalente aos vencimentos durante o mandato, e cerca de 5% tiveram um aumento de patrimônio maior do que se tivessem acumulado 100% de seu salário.

Dos eleitos em 2010, temos um resultado semelhante: cerca de 50% do total de deputados acumularam menos do que 20% dos seus vencimentos, e cerca de 5% tiveram um aumento de patrimônio maior do que se tivessem acumulado 100% de seu rendimento pela função parlamentar. Dos deputados que acumularam mais de 100% do equivalente aos vencimentos, Minas Gerais (MG) lidera com 9 deputados, seguido de Rio de Janeiro (RJ) com 7, e São Paulo (SP) com 4. Somente o Acre (AC), Alagoas (AL), Amapá (AP), Distrito Federal (DF), Piauí (PI) e Roraima (RR) não tiveram deputados nessa faixa.

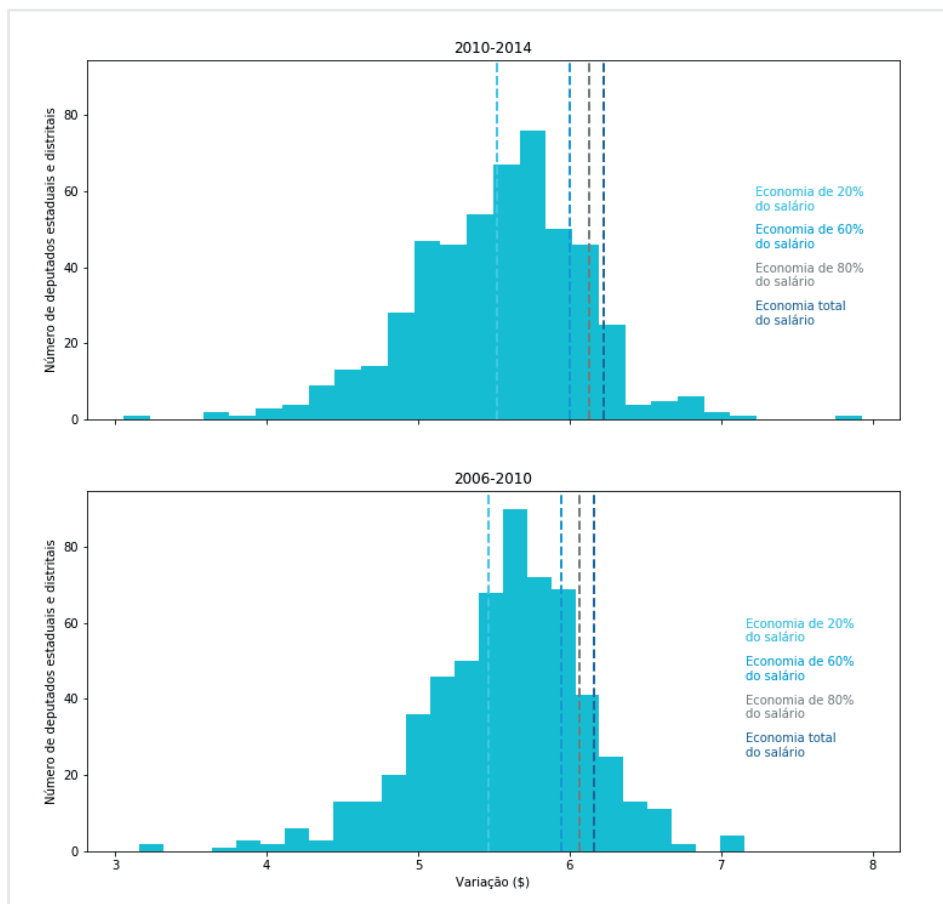
Tabela 3 - Variação de bens de deputados estaduais e distritais vista como economia salarial

	Número de deputados estaduais + distritais em 2006	(%) do total de deputados estaduais + distritais em 2006	Número de deputados estaduais + distritais em 2010	(%) do total de deputados estaduais + distritais em 2010
> 20% de acúmulo	276	46,78%	243	48,2%
> 40% de acúmulo	133	22,54%	124	24,55%
> 60% de acúmulo	65	11,02%	73	14,45%
> 80% de acúmulo	42	7,12%	44	8,71%
> 100% de acúmulo	32	5,42%	26	5,15%

* total de deputados que tentaram reeleição (590 em 2006 e 505 em 2010)

A tabela mostra o número de deputados estaduais e distritais distribuídos nas faixas percentuais de aumento patrimonial relativo aos vencimentos de deputado federal ao longo do mandato.

Gráfico 4 - Distribuição da variação de bens dos deputados estaduais e distritais (log10)



O gráfico mostra o número de deputados estaduais e distritais em função da variação de seus bens em 2006-2010 e 2010-2014. As variações (eixo x) estão em escala logarítmica. As linhas tracejadas indicam as variações que representam os níveis de economia de 20%, 60%, 80% e 100% do salário.

Na Tabela 4, temos as estatísticas sobre a variação percentual da renda de deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 e 2010, sendo desconsiderados aqueles que declararam não terem bens no início do mandato (57 deputados), em função do cálculo da variação percentual (variação de bens / montante no início de candidatura).

Dentre os eleitos em 2006, temos que a média foi de 119,82%, ou seja, em média o acúmulo ao final do mandato corresponde a cerca de 120% do valor declarado pelo deputado no início do mandato. O desvio padrão é de 523,12% (mais de 50 vezes a renda inicial), indicando que existem percentuais muito grandes: o máximo de variação percentual observado foi de 6.666,48%, no qual o deputado tinha declarado R\$ 200,00 (R\$ 344,00 com reajuste) no início e terminou o mandato com mais de R\$ 769.605,72 (mais de R\$ 130.000,00 com reajuste).

Dos eleitos em 2010, temos que a média foi de 105,83%, o desvio padrão é bem mais baixo que o de 2006, mas ainda assim alto se comparado com a média: 615,22% (mais que 6 vezes a renda inicial). O máximo de variação percentual também está bem longe da média, 10.218,15%.

Tabela 4 - Estatísticas da variação de patrimônio dos deputados federais

	2006-2010	2010-2014
Média	119,83%	105,83%
Mediana	25,01%	19,26%
Desvio Padrão	523,12%	615,22%
Máximo	6.666,49%	10.218,16%

A tabela mostra as principais estatísticas da variação percentual de bens de deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 ou 2010 e candidatos na eleição seguinte. A variação percentual consiste na razão do acúmulo verificado ao final do mandato e do valor declarado no início do mandato, logo, verifica-se o quanto esse ganho representa em função do que o deputado tinha antes do mandato.

2.3 Senadores

Dentre os 9 senadores válidos,¹¹ 6 tiveram aumento declarado dos bens e os outros 3 tiveram perda do valor dos bens ao final do mandato. Ou seja, cerca de 66,67% dos senadores pesquisados tinham patrimônio maior no final do mandato.

11 Senadores eleitos em 2006 ou 2010 que se candidataram na eleição seguinte e declararam seus bens.

Na Tabela 5, temos descritos os bens iniciais, finais e a diferença para os senadores válidos. A maior variação é de mais de 50 milhões de reais, referente ao senador eleito em Mato Grosso (MT), que é pouco mais que 3,5 vezes a segunda maior variação, de cerca de 15 milhões de reais, referente ao senador eleito em Alagoas (AL). Além disso, é também quase 10 vezes a menor variação observada, de 403 mil reais, referente ao senador eleito no Paraná.

Tabela 5 - Variação positiva de bens ao final do mandato de senadores válidos eleitos em 2006

	Bens inicial (\$)	Bens final (\$)	Diferença (\$)
MT	19.699.012,10	71.254.920,95	51.555.908,85
AL	6.694.975,56	21.316.674,25	14.621.698,68
TO	608.965,24	4.337.049,72	3.728.084,48
PA	834.161,03	3.283.876,81	2.449.715,78
SE	1.012.621,60	2.555.172,76	1.542.551,16
PR	2.653.431,50	3.056.589,28	403.157,78

A tabela mostra os valores de bens iniciais, finais e a diferença entre os dois primeiros para os senadores válidos, em ordem decrescente da diferença. Cada linha refere-se a um senador, que é único por estado nesta amostragem.

Quando se compara a variação dos bens dos senadores ao vencimento recebido ao longo do mandato, nota-se que somente as duas menores variações ficam abaixo de uma acumulação de até 100% do equivalente aos vencimentos de parlamentar federal (que equivale a R\$ 1.673.677,16).

Embora um percentual elevado de parlamentares tenha obtido crescimento patrimonial equivalente a 100% ou mais do valor de seus vencimentos acumulados no período — 14,2% e 11,9% dos deputados federais entre 2006-2010 e 2010-2014, respectivamente, 5,4% e 5,1% dos deputados estaduais e distritais entre 2006-2010 e 2010-2014, respectivamente, e 66,7% dos senadores entre 2006-2010 — não é possível estabelecer a

origem de tais bens, muito menos de concluir que se trata de patrimônio obtido de forma ilegal.¹²

A conclusão inicial que nos importa extrair desses dados é que a) um percentual elevado de deputados federais, senadores, deputados estaduais e distritais tem aumento patrimonial elevado durante seus mandatos, b) parte significativa dos parlamentares tem aumento patrimonial equivalente ou superior ao acúmulo de 100% dos seus vencimentos como parlamentar e que c) a ausência de explicações e dados disponíveis publicamente não permite concluir sobre a legalidade ou ilegalidade da origem dos recursos dos bens declarados. Evidentemente, em qualquer democracia — mormente a brasileira — há expectativas de que a atividade de representação parlamentar não resulte em significativa elevação patrimonial. Presume-se tratar-se de ganhos originados em atividade econômica diversa da parlamentar, de modo que a mera dúvida sobre a origem contribui com a construção do imaginário pejorativo de que parlamentares que aumentam significativamente seus patrimônios o fazem por meios ilegais.

3. O regramento sobre declarações de bens

As declarações de bens encontram previsão em diversas normas internacionais. A Convenção da ONU contra a Corrupção prevê que “Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer, em conformidade com sua legislação interna, sistemas eficazes de divulgação de informação financeira para os funcionários públicos pertinentes e aplicará sanções adequadas para todo descumprimento do dever a declarar” (art. 52, 5).¹³ Já a Convenção Interamericana contra a Corrupção prevê que:

12 Importante destacar que os valores que mais aparecem na declaração dos bens de candidatos a deputados e senadores do TSE em 2006, 2010 e 2014 são redondos. Existem muitos erros de digitação ou de estimação que ora superestimam, ora subestimam o valor dos bens.

13 De forma menos direta e mais preocupada com conflitos de interesse, a Convenção da ONU contra a Corrupção determina que “cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistema para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito e interesse relativo a suas atribuições como funcionários públicos” (art. 8º parágrafo 5. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, promulgada pelo Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006.

Art. 3 – Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais, destinadas a criar, manter e fortalecer:

(4). Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.

O G-20, grupo dos 20 países mais ricos do mundo do qual o Brasil faz parte, adotou, em 2011, os Princípios de Alto Nível sobre Declaração de Bens para Funcionários Públicos. Nesse sentido, identificaram esse instrumento como um meio poderoso para prevenir conflitos de interesse, corrupção e responsabilizar governantes. A ideia é que isso garantirá que o processo de tomada de decisão dos governos não seja comprometido por conflitos de interesse, que erodem a confiança das instituições públicas, e que forneçam informações e provas para a detecção de instâncias de corrupção, além de insumos para a recuperação de recursos desviados ou de origem ilícita.¹⁴

Foram endossados seis princípios que deveriam guiar a adoção e a utilização desses mecanismos:

- i) Justiça – os requerimentos devem ser estabelecidos claramente para todos (agentes públicos sujeitos a eles e público amplo) e os sistemas de declaração devem ser amplos, mas requerer apenas aquelas informações exigidas por lei e regulamentos;
- ii) Transparência – as informações fornecidas devem ser divulgadas o mais amplamente possível, levando em conta, entretanto, preocupações com a segurança pessoal e familiar, assim como a privacidade;
- iii) Direcionada a autoridades de alto nível e ocupantes de cargos em maior risco – o foco deve ser maior naqueles que ocupam posições com maior exposição a risco de corrupção e conflitos de interesse;
- iv) Apoiada por recursos adequados e suficientes – os responsáveis por gerenciar o sistema devem ter a autoridade, a experiência, a independência e os recursos necessários para desempenhar esse papel;

14 G-20. **High-Level Principles asset disclosure by public officials**. México, 2012. Disponível em: <<http://www.g20russia.ru/load/781360541>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

v) Utilidade – as informações devem estar prontamente disponíveis para prevenir, detectar, investigar e processar ofensas relacionadas à corrupção, aos conflitos de interesse, ao enriquecimento ilícito, entre outras;

vi) Exigibilidade – devem ser impostas sanções ou penalidades para quem deixar de submeter declarações de bens, fazê-lo fora do prazo ou submeter informações falsas.¹⁵

Existem, ao menos, três procedimentos paralelos que devem ser observados por deputados e senadores, no que se refere à declaração de bens. Como todos os demais cidadãos, membros do Congresso Nacional devem apresentar, como parte da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda de Pessoa Física, declarações de bens e rendimentos. Obedecendo à Lei nº 8.730 de 1993, eles também devem apresentar declarações de bens, com indicação também das fontes de renda, ao Tribunal de Contas da União. É a Instrução Normativa nº 67/2011 do TCU que regulamenta esse procedimento e, no caso de senadores e deputados federais, regulamentos internos de cada uma das Casas que detalham como ele será realizado.¹⁶ Além destes, a Justiça Eleitoral também impõe como exigência para o registro de candidaturas a entrega de declaração de bens, como se detalhará a seguir.

Existem algumas diferenças entre os dois primeiros procedimentos e aquele previsto pela Justiça Eleitoral. Em termos de publicidade, apenas as informações fornecidas aos tribunais eleitorais são divulgadas amplamente, recebendo transparência pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Nos últimos anos, o TSE criou plataforma digital que permite a consulta pública sobre os bens declarados por todos os candidatos.¹⁷

Por outro lado, as declarações apresentadas à Receita Federal e ao TCU são sigilosas. Além disso, candidatos não estão sujeitos às obrigações impostas pela Lei nº 8.730, apenas os eleitos. No mais, como trata-se de requisito para o registro de candidaturas, declarações de bens devem ser apresentadas apenas de quatro em quatro anos (ou, no máximo, de dois

15 G-20. **High-Level Principles asset disclosure by public officials**. México, 2012. Disponível em: <<http://www.g20russia.ru/load/781360541>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

16 Existe procedimento por meio do qual o (a) parlamentar (e demais obrigados pela Lei nº 8.370) autoriza que os órgãos internos e o TCU tenham acesso às suas declarações de IRPF, em substituição ao formulário próprio do TCU.

17 Disponível no site do TSE em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>.

em dois, caso venha a concorrer em pleitos municipais) para a Justiça Eleitoral, enquanto os outros procedimentos têm periodicidade anual.

Embora se possa ver certa complementariedade — ou redundância — nos sistemas de controle de bens de parlamentares e autoridades em geral, a incompletude das informações exigidas pelo TSE não possibilita que eleitores, imprensa e organizações de controle social atuem e levantem questionamentos. Apenas no instrumento de declaração de imposto de renda — protegido pelo sigilo fiscal — há informações suficientes que possibilitem a subsequente abertura de procedimento administrativo ou requerimento de esclarecimentos para averiguação de inconformidades.

Pois, em se tratando de pessoas politicamente expostas, espera-se escrutínio especial, conforme a instrução 301/1999 da CVM que exige das entidades por ela reguladas “supervisionar de maneira mais rigorosa a relação de negócio mantida com pessoa politicamente exposta” (art. 3º-A, III) além de “manter regras, procedimentos e controles internos para identificar a origem dos recursos envolvidos nas transações dos clientes e dos beneficiários identificados como pessoas politicamente expostas” (art. 3º-A, VI).¹⁸

Entretanto, a Receita Federal do Brasil adotou o Sistema Alerta para evitar acessos indevidos e eventuais vazamentos de informações sigilosas de pessoas politicamente expostas. Segundo a Unafisco (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), o Sistema Alerta inibe acessos aos dados fiscais das pessoas politicamente expostas:

[A]o fazer uso do Sistema Alerta, sob justificativa de proteção do sigilo fiscal das pessoas que mais potencialmente estão sujeitas a realizar atos de corrupção, a RFB vai em sentido oposto ao objetivo desse dispositivo da lei, permitindo o aviso prévio à cúpula da Administração da RFB de todo e qualquer início de investigação sobre uma PPE, bem como causando constrangimento à atuação dos auditores fiscais, quando instados a justificar a seus superiores as razões dos acessos.¹⁹

18 CVM - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução CVM no 301/1999 - Alterada pelas Instruções 463/08; 506/11; 523/12; 534/13; 553/14. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst301.html>>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

19 Nota técnica Unafisco Nº 07/2017. “O equivocado tratamento dado pela Receita Federal às pessoas politicamente expostas – subversão da impessoalidade e outros princípios da administração pública, e violação de tratado internacional”. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2017.

Ainda que não houvesse dúvidas sobre a capacidade da Receita Federal de processar com isenção as declarações de PPE, não nos parece razoável que, diante de elevados percentuais de parlamentares com atividade privada e evolução patrimonial *prima facie* incompatível com as fontes de rendimento conhecidas do público, informações adicionais não passem a fazer parte da declaração ao TSE, de modo que tanto o eleitor possa exigir maiores informações de candidatos quanto, principalmente, se possibilitaria o trabalho da imprensa.

A exigência de dados complementares sobre bens de candidatos por parte do TSE — ou simplesmente o compartilhamento da seção de bens e direitos de candidatos pela Receita Federal à Justiça Eleitoral — não seria capaz de evitar, por exemplo, a ocultação de patrimônio, também praticada por PPE, mas traria um elemento crítico mais robusto para a sociedade, que hoje depara-se com a mera dúvida e conjecturas sobre as razões do aumento patrimonial incompatível com a renda de parlamentar.²⁰

A análise da evolução patrimonial de parlamentares é essencial por diversos motivos. Evidencia fatores importantes do desempenho do parlamentar no exercício de seu mandato e pode apontar indícios de práticas incompatíveis com o decoro parlamentar. Se um parlamentar, por exemplo, tem evolução patrimonial incompatível com o salário de parlamentar (e respectivos custos do dia a dia), inicialmente, deve-se questionar a existência de outras fontes de renda lícitas. Aplicações financeiras, investimentos comerciais e outras atividades profissionais, ainda que lícitas, já sinalizam interesses específicos e compromissos que podem afetar as prioridades políticas dos parlamentares. Apontam também, possivelmente, para um desvio de foco. A atividade parlamentar é um trabalho em tempo integral — e remunerado como tal — o que coloca em xeque atividades paralelas.

A Constituição Federal elenca as incompatibilidades parlamentares que são restrições voltadas à preservação da independência do Poder Legislativo

20 Em investigação jornalística recente publicada sob o título de “O patrimônio oculto de Romário”, o Jornal O Globo teve que se valer de elementos que não estariam disponíveis na declaração de bens ao TSE do Senador Romário. Embora esse tipo de simulação não seja abarcada pela mudança proposta neste artigo, a inovação permitiria que inúmeros novos casos fossem apurados. Matéria disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/o-patrimonio-oculto-de-romario-22428996>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

em relação ao Poder Executivo e seus órgãos.²¹ O foco das regras de incompatibilidades trazidas pela Constituição é, portanto, a possível perda de independência do legislador que também exerce a função de fiscalização e controle do Executivo.²² Há, porém, insuficientes restrições em relação a atuação empresarial privada dos parlamentares. Embora sejam impedidos de “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público” desde a expedição do diploma, o entendimento majoritário na jurisprudência é o de que as incompatibilidades negociais não atingem familiares do parlamentar, e também não incluem a possibilidade de contratação com pessoas jurídicas de direito privado não elencadas no art. 54 da Constituição.

Aumentar a exigência de informações a serem tornadas públicas poderia levantar críticas em relação a eventual exposição desproporcional da privacidade de candidatos e candidatas. De fato, para que a privacidade possa ser levada a sério, “ela deve proteger o direito do candidato de manter alguns aspectos de sua vida pessoal mais íntima longe da divulgação pública e consequente discussão. Caso contrário, o direito à privacidade seria completamente perdido”.²³ A sociedade poderia perder bons quadros públicos e perfis importantes com um ambiente em que políticos tenham que abrir mão de sua privacidade quando entram na vida pública. A depender do grau de exposição pessoal, “é provável que algumas pessoas escolhessem não entrar na vida pública, ou a deixariam prematuramente, por não quererem o alto risco de que suas vidas privadas sejam destruídas pela cobertura de mídia incessante”.²⁴

21 O art. 54 da Constituição tem a seguinte redação: “Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades constantes da alínea anterior; II - desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades referidas no inciso I, a; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo”.

22 SABÓIA, Marcelo Rocha. **Incompatibilidades Parlamentares**. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

23 BARENDT, Eric. **Privacy and freedom of speech**, in KENYON, Andrew e RICHARDSON, Megan; *New Dimensions in Privacy Law: International and Comparative Perspectives*. Cambridge University Press: New York, 2006, p. 17.

24 Ibid.

Portanto não restam dúvidas de que proteger a privacidade é de interesse de todos, mas há que se considerar o conhecido argumento de que o direito de tratar de temas pessoais relacionados a indivíduos cuja função é de interesse público deve ser diferentemente considerado quando comparado com o de pessoas sem vida pública. Ademais, quando tratamos do conhecimento público da declaração de bens de candidatos a cargos eletivos, busca-se apenas a inclusão de detalhes relativos aos bens, como número de registro de imóveis, dados relativos às operações de compra e venda, participação e controle de pessoas jurídicas, além, claro, da responsabilização pela correta declaração de valores. Portanto, candidatos já não têm a plena garantia de privacidade em relação à publicidade de seus bens, de forma que a obrigação de divulgação de dados adicionais não tornaria a declaração violadora da privacidade.

4. A declaração atual de bens de candidatos perante a Justiça Eleitoral

A informação sobre a evolução patrimonial – e do valor correspondente a cada um dos bens – já é exigida há diversos anos. Todos os brasileiros que declaram o IRPF têm que informar quanto valia o seu bem ou direito no ano anterior e no ano de preenchimento, de forma a possibilitar uma avaliação sobre a valorização ou desvalorização do mesmo. Já para a Justiça Eleitoral, basta que os candidatos declarem o valor de seus bens no ano do pleito eleitoral. Comparar valores e a evolução patrimonial dos candidatos – ainda que nos dois ou quatro anos entre pleitos – depende de esforços independentes como este que vem sendo realizado pelo projeto Congresso em Números, do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio.

Com que frequência essas declarações devem ser apresentadas é uma questão complexa que envolve, além da capacidade de análise das declarações, dilemas sobre o próprio exercício do mandato eletivo. A recomendação geral é que o detentor de mandato declare ao menos duas vezes durante o mandato.²⁵ Considerando que a declaração para a Justiça Eleitoral

25 ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure**. Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 28.

ral é a única que tem publicidade e permite, portanto, o controle social dos eleitos, importam menos, desse ponto de vista, as outras declarações a que estão obrigados os parlamentares.

A transparência dos dados fornecidos à Justiça Eleitoral pelos candidatos é justamente a razão pela qual se pretende focar nesse mecanismo em detrimento dos outros. Afinal, o Tribunal Superior Eleitoral afirma que fornece um retrato perfeito da situação patrimonial dos candidatos, no qual os eleitores podem depender para se informar e votar, quando, na realidade, ele não passa de uma imagem borrada e desfocada que mal informa ao público. Fornece, ainda, um falso verniz de transparência ao processo eleitoral.

A apresentação de declaração de bens por candidatos a mandatos eletivos é uma exigência para o registro das candidaturas prevista pelo art. 11, §1º, IV da Lei nº 9.504 de 1995. Essa declaração, assinada pelo próprio candidato,²⁶ deve ser entregue à Justiça Eleitoral pelos partidos ou coligações juntamente com uma série de outros documentos.²⁷

O Tribunal Superior Eleitoral detalhou as regras para registros de candidatura, para as eleições de 2016, por meio da Resolução nº 23.455 de 2015. Nesta, faz-se referência a três formulários de requerimentos que devem ser preenchidos e apresentados: o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) e o Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI). A declaração de bens deve acompanhar o formulário RRC (art. 27, I Res. nº 23.455/2015).

Atualmente, exige-se que essa declaração seja preenchida, assim como os demais formulários, em sistema eletrônico e entregue em duas vias: uma impressa, assinada pelo candidato ou pela candidata, e uma em formato digital (pen drive ou CD-Rom). Esse sistema eletrônico é chamado

26 A Resolução do TSE nº 23.455 de 2012 autoriza que a declaração de bens do candidato seja subscrita por procurador constituído por instrumento particular, com poder específico para este ato, em consonância com jurisprudência do TSE - Acórdão no REspe nº 2765-24.2014.6.26.0000 (art. 26, parágrafo único).

27 Lei nº 9.504/1995, Art. 11, § 1º - "O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária; IV - declaração de bens, assinada pelo candidato; V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI - certidão de quitação eleitoral; VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59. IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)."

de Sistema CANDex. Trata-se do módulo externo do Sistema de Candidaturas, desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No que se refere à declaração de bens, existem apenas três campos a serem preenchidos pelos candidatos: descrição do bem, tipo do bem e valor (R\$).²⁸ A declaração gera também um código de segurança que, presume-se, permite a sua identificação pelo sistema interno do TSE.

4.1. As exigências distintas para candidatos e contribuintes

Dada a simplicidade do mecanismo e, principalmente, a precariedade das informações que devem ser preenchidas bem como a ausência de mecanismo de verificação, causa espanto a asserção do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro de que “não será aceita a declaração de imposto de renda”.²⁹ Isso porque, na realidade, o preenchimento da declaração de bens e direitos – constante na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física – exige muito mais informações e mostrou-se um sistema mais avançado do que a declaração exigida pela Justiça Eleitoral.

28 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **CANDex Manual - Módulo Externo do Sistema de Candidaturas**. Brasília, 2016, p. 41. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/internet/candex/tse-manual-candex.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

29 TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. **Orientação para o Registro de Candidaturas**. Rio de Janeiro, 2016, p. 20. Disponível em: <http://www.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2016/arquivos/Cartilha_Registro_Candidaturas.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2018.

O Sistema CANDex prevê algumas possíveis categorias para o preenchimento do campo ‘tipo de bem’, assim como o sistema de declaração de bens da Receita Federal. No entanto, a partir de 2018, a distância que separa a declaração de bens e direitos do IRPF e a da Justiça Eleitoral cresceu exponencialmente. Com o objetivo de combater a sonegação fiscal e a lavagem de dinheiro, a Receita Federal passou a exigir diversas informações específicas para cada categoria de bem.

Aplicações financeiras, contas correntes e poupanças devem vir acompanhadas do CNPJ das instituições financeiras que as abrigam. Há espaço também para o preenchimento do número da conta corrente e agência bancária vinculadas. Veículos deverão vir acompanhados dos números do registro específicos, como RENAVAM, enquanto imóveis do número de inscrição municipal (IPTU), assim como a data de aquisição e dados sobre o seu registro em cartório, incluindo metragem.³⁰ Créditos diversos devem vir acompanhados de informações sobre os devedores.

Sabe-se que algumas das exigências introduzidas pela Receita Federal ainda se encontram em fase de teste e têm cumprimento facultativo.³¹ Já sinalizam, entretanto, um processo de evolução que pretende incrementar não apenas a veracidade das declarações, mas também a sua utilidade para detectar e combater fraudes e outras irregularidades. Contrapondo esse processo de evolução, nota-se um retrocesso significativo na sistemática de declaração de bens exigida pela Justiça Eleitoral.

Isso porque a Lei nº 9.504 de 1995 veio a revogar tacitamente³² previsão do Código Eleitoral (Lei nº 4.737 de 1965) a qual exigia o fornecimento de informações mais detalhadas sobre o patrimônio daqueles interessados e interessadas em registro de candidatura. Previa o art. 94, §1º, VI que o requerimento de registro de candidatura deveria ser instruído por “declaração de bens, de que constem a origem e as mutações patrimoniais”.

30 RECEITA FEDERAL. **Novidades DIRPF/2018**. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/fevereiro/receita-federal-apresenta-as-novidades-da-dirpf-2018/novidades-dirpf-2018.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

31 O GLOBO. **Imposto de Renda 2018**: Receita vai exigir mais dados sobre bens de contribuintes. Brasília, 23 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/imposto-de-renda-2018-receita-vai-exigir-mais-dados-sobre-bens-de-contribuintes-22426226>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

32 Recurso Especial Eleitoral nº 27.160, Acórdão, Relator(a) Min. José Augusto Delgado, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 26/09/2006.

Exigia-se, assim, não só uma listagem simples dos bens, mas algumas das informações que já possibilitariam avaliar efetivamente a evolução patrimonial dos candidatos.

4.2. As deficiências da declaração de bens da Justiça Eleitoral

A precariedade do processo de declaração de bens da Justiça Eleitoral resulta um quadro com falhas em relação ao que deveria refletir o patrimônio daqueles indivíduos que buscam obter, nas urnas, um mandato eletivo. Em si, esse quadro falho já impede que os eleitores verifiquem efetivamente quais são os compromissos e interesses dos candidatos. Pior, coloca em um mesmo plano candidatos que se mostram comprometidos com a lisura do processo eleitoral – e desejariam fornecer informações para além daquelas necessariamente exigidas – e aqueles que se aproveitam das deficiências para encobrir detalhes sobre seu patrimônio real ou até mesmo para ocultar bens adquiridos com recursos sem origem declarada.

Essa precariedade manifesta-se de forma patente na declaração de bens dos candidatos. Como exemplos de declarações de bens ao TSE que provocam dúvidas nos eleitores destacamos: “Crédito concedido a G.B.M” no valor de 150 mil reais diz muito pouco.³³ “VLR referente contrato de mútuo de R\$ 500.000,00” não oferece qualquer informação.³⁴ “Sobrepartilha” no valor de mais de 70 mil reais é uma informação que pouco informa.³⁵

De forma sistemática, o que os dados do projeto Congresso em Números mostram, a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, é que, para os candidatos a deputados, nulo é o valor mais frequente para bens declarados. Para os senadores, é o terceiro mais frequente. Os valores mais frequentes, nas declarações apresentadas em 2006, 2010 e 2014, são números redondos – 5 mil, 10 mil e 100 mil reais, por exemplo. Isso sinaliza uma reduzida precisão na avaliação do valor dos bens apresentados.

Não se pretende afirmar que esses recursos têm necessariamente origens ilícitas. Ou que eles representam conflitos de interesse que podem

33 João Magalhães (PMDB-MG), candidato e eleito ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2014.

34 Romário (PSB-RJ), candidato e eleito ao cargo de Senador nas eleições de 2014.

35 Eduardo Cunha (MDB-RJ), candidato e eleito ao cargo de Deputado Federal nas eleições de 2014.

interferir no exercício do mandato eletivo. A falta de informação efetiva, entretanto, representa uma sombra sobre a legitimidade dos mandatos eletivos, impede que os eleitores tenham todas as informações que precisam para decidir seus votos e, por fim, ameaça a própria democracia.

Há problemas tanto na descrição dos bens declarados – faltam detalhes, informações que especifiquem e individualizem os bens – quanto no valor deles. Assim, levantam-se questões sobre a utilidade desse sistema. Exigir pouca informação impede que o sistema alcance os seus objetivos, já que não se esclarecem aspectos importantes e, principalmente, de alto risco do patrimônio e interesses dos candidatos e das candidatas.³⁶

As recomendações internacionais seguem no caminho já apontado pela Receita Federal. Bens móveis e imóveis devem ser identificados adequadamente, de preferência com referência aos números de registro deles em bancos de dados públicos. As informações sobre a data e modo de aquisição auxiliam as autoridades a identificar a adequação do patrimônio com relação à renda. No que se refere a aplicações financeiras, dados como o número e tipo da conta, identificação e localização do banco são importantes.³⁷

Para além dessas questões que poderiam incrementar a utilidade do procedimento que já existe, outros aspectos relevantes não são exigidos pela legislação atual. Interesses referentes à variedade de atividades nas quais os candidatos estão envolvidos, com repercussões financeiras ou não; fontes de renda; e a situação patrimonial de familiares são algumas das informações que contribuiriam para construir quadro mais acurado e um ambiente mais rico em informações essenciais para a tomada de decisão sobre o voto.³⁸

4.3. Afinal, para que servem as declarações de bens?

Importa também que se compreendam os passos seguintes à apresentação dessa declaração. Não há qualquer processo de verificação autônomo pela Justiça Eleitoral em relação às informações apresentadas. E nem a

36 ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure**. Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 32.

37 Ibid.

38 Ibid, p. 42.

sistemática atual permitiria que isso fosse feito de maneira efetiva. De acordo com o TSE, foram candidatos nos pleitos eleitorais de 2016 quase 500 mil pessoas.³⁹ Em 2014, foram aproximadamente 25 mil candidatos.⁴⁰ Se todos apresentam as declarações de bens apenas no momento do registro da candidatura, teria a Justiça Eleitoral, com já reduzida capacidade material, poucos meses para analisar as declarações de milhares de pessoas.

Apenas um mecanismo automatizado, capaz de cruzar as informações de diversos bancos de dados públicos e privados, seria hábil para indicar eventuais indícios de omissões ou falsidades. Atualmente, entretanto, além de não existir esse mecanismo, tampouco seria suficiente para o seu funcionamento o conjunto de informações exigido dos candidatos.

A divulgação dessas informações, entretanto, é, em tese, mecanismo capaz de gerar o controle social. Ou seja, informados os bens, poderia toda a população questionar eventuais inverdades ou omissões, recorrendo, inclusive, ao Ministério Público Eleitoral para tanto. Candidatos rivais também podem questionar as informações apresentadas. Importa, portanto, verificar quais são as possíveis consequências de irregularidades nas declarações apresentadas à Justiça Eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral, nessa seara, tem adotado posições que limitam essas consequências. Por exemplo, afirmou que “a mera omissão de patrimônio na declaração de bens entregue pelo candidato à Justiça Eleitoral não conduz, por si só, à caracterização de abuso do poder econômico”.⁴¹

Concluiu também que “declaração incompleta de bens por ocasião do registro de candidatura não tipifica delito de falsidade ideológica”.⁴² O fundamento dessa afirmação é que, como o documento não “tem força para provar, por si só, a afirmação nele constante – como ocorre na hipóte-

39 AGÊNCIA BRASIL. **Eleições 2016 têm mais candidatos que no último pleito municipal, há quatro anos.** Brasília, 2 out. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-09/mais-de-140-milhoes-de-eleitores-escolhem-hoje-seus-prefeitos-e-veredores>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

40 TSE. **DivulgaCand 2014: maioria dos candidatos tem de 45 a 49 anos.** Brasília, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/divulgacand-2014-maioria-dos-candidatos-tem-de-45-a-49-anos>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

41 Recurso Ordinário nº 196412, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 06/04/2016.

42 Recurso Especial Eleitoral nº 12.799, Acórdão, Relator(a) Min. José Eduardo Rangel De Alckmin, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 19/09/1997, Página 45647.

se da declaração de bens oferecida por ocasião do pedido de registro de candidatura – não há lesão à fé pública, não havendo, assim, lesão ao bem jurídico tutelado”.⁴³ Subsiste por trás dessas conclusões uma lógica que minimiza a importância das declarações de bens como instrumentos para a decisão informada do eleitor sobre seu candidato. É o que se nota:

Ademais, ainda que se pudesse considerar a declaração de bens apresentada por ocasião do registro de candidatura à Justiça Eleitoral prova suficiente das informações nele constantes, haveria de ser afastada a ocorrência de potencial lesividade ao bem jurídico especificamente tutelado pelo art. 350 do Código Eleitoral, qual seja, a fé pública e a autenticidade dos documentos relacionados ao processo eleitoral, dado **serem as informações constantes em tal título irrelevantes para o processo eleitoral em si**” (grifos nossos).⁴⁴

Se o processo de declaração de bens para a Justiça Eleitoral é falho e são precários os incentivos (positivos e negativos) para que candidatos atestem com veracidade de conteúdo e intenção como está composto seu patrimônio, a pretensão de se avaliar a evolução patrimonial dos candidatos se torna um esforço fadado ao fracasso.⁴⁵

43 Recurso Especial Eleitoral nº 36.417, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 2, Data 18/03/2010, Página 374.

44 Recurso Especial Eleitoral nº 36417, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 2, Data 18/03/2010, Página 374.

45 A falta de controle de autodeclarações e acompanhamento de prestações de contas contribui para um ambiente de amplo descontrole e baixa preocupação com a integridade no relacionamento entre candidatos e seus respectivos universos empresariais. Parece razoável o paralelo com a atuação de partidos políticos, cujas contas e contratações não são submetidas a escrutínio mínimo, ainda que seus recursos sejam em grande medida públicos. O resultado disso é a preocupante ausência de controle de qualidade de contratações. Recente pesquisa do IBRACEM - Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento, em parceria com o Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social buscou averiguar a situação de conformidade legal — que é caracterizada pela ausência de débitos e de pendências decorrentes de irregularidades fiscais, cadastrais ou relativas ao cumprimento de obrigações acessória — de empresas contratadas por partidos políticos. Foram pesquisadas 3.000 empresas em todo o território nacional e verificou-se que “o Índice de Irregularidade das empresas que forneceram produtos ou serviços para os Partidos Políticos nas Eleições de 2016 foi de 91,23%, indicando que, de cada 100 empresas, menos de 9 estavam em situação de conformidade legal perante os Órgãos Competentes”. Estudo completo “Conformidade Legal dos Fornecedores dos Partidos Políticos nas Eleições de 2016” disponível em <<https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Pesquisa-Partidos-Pol%C3%ADticos-2018.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

5. Propostas para o enfrentamento do enriquecimento ilícito

A dificuldade de se descobrir, investigar, processar casos de corrupção é notória. Obter a condenação de indivíduos por esquemas que são, por definição, secretos representa enorme desafio, composto por outros fatores como a ausência de uma vítima direta, a posição social, política e econômica dos criminosos que podem se valer de artifícios variados para atrasar ou impedir investigações e a complexidade dos mecanismos desenvolvidos de desviar recursos públicos, direcionar processos licitatórios, capturar processos legislativos, entre outros arranjos espúrios.

Assim, com frequência, o sinal mais evidente de um esquema de corrupção é a transferência de recursos – propina – para o agente público responsável por determinados atos que venham a beneficiar o pagador. O benefício auferido pelos corruptos, o mais das vezes, é ainda maior do que a propina paga. Entretanto, o fato de se tratar de um sujeito privado, torna difícil auferir, ou melhor, presumir a ilicitude de seus ganhos.

Dessa maneira, o crescimento patrimonial do agente público pode constituir a única manifestação pública e evidente da existência de um esquema de corrupção. Considerando a publicidade de seus rendimentos – subsídios pagos pela Administração Pública e a presumida transparência de seu patrimônio, resultado das previsões que demandam declarações de bens, recursos e interesses por parte de agentes públicos – o crescimento patrimonial desproporcional se torna o fio a partir do qual busca-se desmantelar o novelo da corrupção.

Se o enriquecimento não explicado de agentes públicos — um dos principais produtos dos esquemas de corrupção — é, muitas vezes, o principal sinal de irregularidades, foram desenvolvidas estratégias diversas não só para se justificar o início de procedimentos investigatórios, mas também para obter condenações e a efetiva recuperação de recursos de origem ilícita.

Desta forma, há três propostas de reformas legislativas representativas das reflexões apresentadas neste trabalho: a) a adequação do requisito de apresentação de declaração de bens por candidatos perante o TSE; b) a criminalização do enriquecimento ilícito; e c) a notificação para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica do seu detentor.

5.1. Adequação do procedimento de declaração de bens por candidatos perante o TSE

A legislação eleitoral exige que os candidatos a quaisquer cargos eletivos apresentem declaração de bens no registro de suas candidaturas. Como se discutiu neste artigo, a transparência em relação aos bens permite que os órgãos de fiscalização do Estado, a sociedade e a imprensa possam identificar conflitos de interesse na atuação do parlamentar e possivelmente crimes relacionados com o enriquecimento ilícito.

As declarações tal como exigidas pelo TSE possibilitam a identificação da evolução patrimonial em ciclos eleitorais, como se faz neste estudo, mas apenas de candidatos que buscaram nova eleição. Portanto, neste sentido é necessária a primeira adequação em relação à frequência, ou seja, a de que as declarações de bens sejam apresentadas anualmente ou ao menos duas vezes durante o mandato para os candidatos eleitos.

Ademais da anualidade ou maior periodicidade, as declarações devem trazer informações descritivas dos bens, particularmente dados referentes a transferência de propriedade, número de registro de imóveis, informações básicas sobre instituições bancárias, participações em empresas e outras informações relevantes ao acompanhamento da sociedade. O simples compartilhamento da seção de bens das declarações de imposto de renda, anualmente apresentadas por parlamentares e demais cidadãos que preencham os requisitos legais para tanto, já significaria um passo importante em relação aos parcos dados atualmente disponibilizados.

Por fim, será necessário estabelecer mecanismo para um mínimo grau de coerção de candidatos. Sem medidas sancionatórias, aparentemente restam poucos incentivos para que candidatos indiquem com precisão os valores de seus bens e que os incluam todos. A apresentação incompleta ou com graves omissões poderia obstruir a diplomação, dentre outras medidas possíveis.

As declarações de bens de candidatos atualmente atingem apenas parcialmente os seus objetivos legais. As mudanças ora propostas podem ampliar a utilidade social deste instrumento valorizado nas principais democracias do mundo.

5.2. Criminalização do enriquecimento ilícito

A criminalização do enriquecimento ilícito se tornou um dos principais instrumentos no combate à corrupção, tendo sido incorporado por diversos tratados internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁴⁶ e a Convenção Interamericana contra a Corrupção,⁴⁷ ambas ratificadas pelo Brasil. Desde 1964, quando Argentina e Índia adotaram legislação criminalizando o enriquecimento ilícito, mais de 40 países já seguiram esse caminho.⁴⁸

Ao longo dos últimos anos, o Brasil enfrentou acirrados debates sobre o que fazer nessa seara. Atualmente, o enriquecimento ilícito é punido apenas como ato de improbidade administrativa (art. 9, Lei n. 8.429 de 1992), o que ocasiona sanções insuficientes para a gravidade do ato. A criminalização do enriquecimento ilícito por funcionários públicos foi uma das medidas propostas pela então Presidente Dilma Rousseff, em 2015, como parte do pacote anticorrupção. Naquele momento, buscou-se atribuir regime de urgência ao PL 5586/2005 que havia sido previamente apresentado pelo Poder Executivo, mas que se encontrava, desde 2007, estagnado.⁴⁹

Recentemente, a iniciativa Novas Medidas contra a Corrupção, liderada pela Transparência Internacional, apresentou proposta para instituir a criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos nos casos em que o patrimônio atual do agente público é incompatível com sua renda e patrimônio pretéritos:

46 Art. 20 - “Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele”.

47 Art. 9 - “Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente”.

48 BOLES, J. Criminalizing the problem of unexplained wealth: illicit enrichment and human rights violations. **Legislation and Policy**, v. 37. 2014, p. 837.

49 ESTADÃO. **Dilma anuncia pacote anticorrupção**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ao-vivo/pacote-anticorrupcao>>. Acesso em 18 abr. 2018.

Art. 312-A. Adquirir, vender, emprestar, alugar, receber, ceder, possuir, utilizar ou usufruir, de maneira não eventual, bens, direitos ou valores cujo valor seja incompatível com os rendimentos auferidos pelo funcionário público em razão de seu cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo, ou por outro meio lícito.

Pena – reclusão de 3 (três) a 8 (oito anos) e confisco dos bens, se o fato não constituir elemento de crime mais grave.⁵⁰

A proposta legislativa busca superar a dificuldade existente em investigações sobre corrupção nas quais há comprovação de que o servidor público tem um patrimônio incompatível com os rendimentos lícitos – e, portanto, enriquecimento ilícito –, mas não é capaz de identificar a origem da riqueza ou qual foi o ato de corrupção originário. Com a mudança, será possível, “respeitando os direitos individuais e garantias processuais, punir o agente público que apresentar comportamento incompatível com sua função”.⁵¹

Importante destacar que não se trata de inversão do ônus da prova em relação à ilicitude da renda sem lastro. Conforme explica a justificativa do projeto de lei, quando “no exame de um dado caso concreto, após investigados os fatos e ouvido o servidor, não há outra explicação para a discrepância encontrada entre rendas lícitas e ativos devidamente comprovada, acolhe-se a conclusão de que a renda é ilícita como única explicação para a referida discrepância. Em outras palavras, com base na experiência comum por todos compartilhada, se a acusação prova a existência de renda discrepante do patrimônio acumulado e, além disso, nem uma investigação cuidadosa nem o investigado apresentam a existência provável de fontes lícitas, pode-se concluir que se trata de renda ilícita”.

Segue a justificativa do anteprojeto afirmando que não recairá sobre o réu nenhuma obrigação de produção de prova ou de depoimento, de modo que se o “acusado for capaz de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda, será, evidentemente, caso de absolvição”.⁵²

50 MOHALLEM, Michael Freitas [et al.] **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. p. 247. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

51 Ibid.

52 Ibid.

5.3. Notificação para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica

Mesmo a criminalização do enriquecimento ilícito é medida que contribui mais para o fim da impunidade e para a recuperação de recursos desviados do que a detecção de eventuais ilícitos. Para este fim, existe um mecanismo – a notificação para explicar riqueza incompatível – o qual possibilita que investigadores possam dar início a procedimentos para averiguar indícios de irregularidades.

O sistema de notificação para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica tem como modelo a legislação prevendo a *Unexplained Wealth Order* (UWO), introduzida no Reino Unido em 2017 e baseada em institutos similares da Austrália, da Colômbia e da Irlanda do Norte. Segundo Ben Wallace, ministro da Segurança do Reino Unido, as UWOs poderiam ser usadas “contra todos, desde um traficante de drogas local até um oligarca internacional ou um criminoso estrangeiro”.⁵³

A proposta que adapta o instrumento para o direito pátrio foi desenvolvida também no contexto das Novas Medidas contra a Corrupção e assim pretende instituir no Brasil procedimento destinado a exigir que pessoas físicas ou jurídicas que aparentem possuir riqueza incompatível com seus rendimentos e capacidade econômica conhecidos apresentem explicações em juízo.⁵⁴

O procedimento, uma vez estabelecido, tramitaria sob o crivo do Poder Judiciário, de forma que o detentor de riqueza acima de R\$ 100 mil, aparentemente incompatível com rendimentos próprios, seria notificado para explicar a origem dos bens, direitos e valores questionados. O mecanismo não pode ser acionado contra qualquer pessoa, ainda que não dependa de requisitos mínimos que embasem a suspeita sobre a origem do patrimônio. O pedido deve demonstrar a incompatibilidade patrimonial e a pessoa objeto da notificação deve ser qualificada como politicamente exposta, nos

53 Financial Times, “**Are unexplained wealth orders the cure for Britain’s reputation as a haven for dirty money?**” Disponível em: <<https://www.ft.com/content/8eaf63e4-43e2-11e8-93cf-67ac3a6482fd>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

54 MOHALLEM, Michael Freitas [et al.] **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. p. 441 e seguintes. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

termos da Lei. Além disso, será condição para a propositura da notificação que os bens em questão não tenham sido incluídos na declaração de bens e interesses, ou ainda que existam indícios de que tal pessoa esteja envolvida em crimes ou atividades ilícitas que gerem enriquecimento indevido.⁵⁵

No Reino Unido, o mecanismo foi inaugurado contra um político estrangeiro detentor de um portfólio de propriedades de vários milhões de libras. A *National Crime Agency* recebeu o poder de iniciar uma UWO no valor de 22 milhões de libras esterlinas e congelar os bens do proprietário final. O nome do indivíduo não foi divulgado e as ordens eram direcionadas a duas propriedades no país.⁵⁶

A adaptação para o contexto brasileiro leva em conta particularidades do devido processo legal do sistema judicial nacional:

Conforme o anteprojeto de lei, o juízo competente, reconhecendo a plausibilidade das suspeitas de origem ilícita e a incompatibilidade patrimonial, determinará a notificação para que o requerido explique a origem dos seus bens. Nesse procedimento, como não poderia deixar de ser, observam-se os princípios da ampla defesa e do contraditório, permitindo que o requerido demonstre a licitude da sua propriedade. O anteprojeto ainda evita que irregularidades formais no registro de bens, sem repercussão criminal, ensejem consequências negativas para o notificado (§3º do art. 9º), bem como estabelece parâmetro de prova rigoroso (além de dúvida razoável), idêntico ao de condenações criminais, para que o juízo declare a presunção de proveniência ilícita dos bens por conta de resposta manifestamente infundada do requerido (§2º do art. 9º).⁵⁷

55 Ibid.

56 Segundo o The Organized Crime and Corruption Reporting Project, “As novas medidas foram introduzidas devido à evidência crescente de que propriedades britânicas estão sendo usadas como veículos para lavagem de dinheiro estrangeiro ilícito. No ano passado, a Transparência Internacional do Reino Unido identificou propriedades de Londres no valor total de £ 4,2 bilhões (US \$ 5,8 bilhões) que foram compradas por pessoas com riqueza suspeita.” **First Ever UK Unexplained Wealth Order Issued** <<https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7724-first-ever-uk-unexplained-wealth-order-issued>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

57 MOHALLEM, Michael Freitas [et al.] **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. p. 448. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

Portanto, como se nota, a conjugação de novo mecanismo de notificação para explicar riqueza incompatível com o aprimoramento das declarações de bens para a justiça eleitoral permitirá, primeiramente, maior conhecimento por parte de toda a sociedade sobre casos de potencial enriquecimento ilícito e, em segundo lugar, dotará o Estado de mecanismo rápido para esclarecimentos de casos suspeitos.

6. Conclusões

Declarações de bens são instrumentos relevantes para a identificação de sinais de corrupção e para o controle de situações que apresentam maior risco de conflitos de interesse. A transparência dos bens daqueles que se candidatam possibilita o controle social e facilita a atuação do jornalismo investigativo.

Os três principais procedimentos paralelos aos quais se sujeitam os parlamentares federais no que se refere à declaração de bens são: a) a Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda de Pessoa Física, como qualquer outro cidadão com renda acima do mínimo legal, b) declarações de bens ao Tribunal de Contas da União e c) declaração de bens à Justiça Eleitoral para o registro de candidaturas. Enquanto as duas primeiras são protegidas por sigilo, apenas a declaração de bens ao TSE serve de referencial adicional aos eleitores para a escolha de candidatos bem como possibilita o controle social do enriquecimento sem lastro em rendimento conhecido.

Porém, a declaração de bens para fins de registro eleitoral é falha e atinge apenas parcialmente seu propósito de transparência. Candidatos relacionam seus bens de forma imprecisa e sem dados complementares que permitam compreender a trajetória da evolução patrimonial bem como as fontes de rendimento respectivas.

Para ilustrar as dificuldades de avaliações baseadas exclusivamente nas declarações de bens de parlamentares, relacionou-se o crescimento patrimonial e a remuneração dos senadores, deputados federais, deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 e 2010, referentes respectivamente à 53ª (2007-2011) e 54ª (2011-2015) legislatura. A pesquisa identificou que 64,71% dos deputados federais, 75,46% dos deputados estaduais

e distritais e 66,67% dos senadores pesquisados registraram patrimônio maior no final do mandato. Entre os deputados federais, de 11% a 14% registraram evolução patrimonial equivalente ao acúmulo de 100% ou mais do valor recebido pelo exercício da função de parlamentar.

Embora o resultado provoque questionamentos legítimos em relação à origem do rendimento complementar, apenas com base nos dados disponíveis não é possível afirmar se os recursos que provocaram a elevação de patrimônio em desconformidade com a remuneração pela função pública têm origem lícita. A dúvida que paira sobre a trajetória dos patrimônios de detentores de mandatos eletivos é prejudicial à democracia. Coloca em dúvida suas atividades, seus interesses e suas prioridades. Põe em risco a confiança pública nos seus governantes e, principalmente, nas instituições públicas.

Diante deste quadro, avançou-se o argumento de que são necessárias reformas no sistema de controle da evolução patrimonial de parlamentares. Três propostas de reformas legislativas representativas dos argumentos desenvolvidos foram apresentadas:

- a) adequação do requisito de apresentação de declaração de bens por candidatos perante o TSE em períodos mais frequentes do que o mandato parlamentar (4 anos), com informações sobre os bens relevantes ao acompanhamento da sociedade e a criação de incentivos para o correto preenchimento da declaração de bens;
- b) introdução da criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos no direito brasileiro tal como preconizado por tratados internacionais, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção⁵⁸ e a Convenção Interamericana contra a Corrupção,⁵⁹ ambas ratificadas pelo Brasil.

58 Art. 20 – “Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativo aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele”.

59 Art. 9 – “Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente”.

c) criação do sistema de notificação para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica, nos parâmetros da legislação *Unexplained Wealth Order* (UWO), introduzida no Reino Unido em 2017 e baseada em institutos similares da Austrália, da Colômbia e da Irlanda do Norte. A proposta pretende instituir no Brasil procedimento destinado a exigir que pessoas físicas ou jurídicas que aparentem possuir riqueza incompatível com seus rendimentos e capacidade econômica conhecidos apresentem explicações em juízo.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA BRASIL. **Eleições 2016 têm mais candidatos que no último pleito municipal, há quatro anos**. Brasília, 2 out. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-09/mais-de-140-milhoes-de-eleitores-escolhem-hoje-seus-prefeitos-e-vereadores>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

BARENDT, Eric. **Privacy and freedom of speech**, in KENYON, Andrew e RICHARDSON, Megan; *New Dimensions in Privacy Law: International and Comparative Perspectives*. Cambridge University Press: New York, 2006, p. 17.

BOLES, J. Criminalizing the problem of unexplained wealth: illicit enrichment and human rights violations. **Legislation and Policy**, v. 37. 2014, p. 837.

CVM - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução CVM no 301/1999 - Alterada pelas Instruções 463/08; 506/11; 523/12; 534/13; 553/14. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst301.html>>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

ESTADÃO. Dilma anuncia pacote anticorrupção. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ao-vivo/pacote-anticorrupcao>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

G-20. **High-Level Principles asset disclosure by public officials**. México, 2012. Disponível em: <<http://www.g20russia.ru/load/781360541>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MOHALLEM, Michael Freitas [et al.] **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. p. 247. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

O GLOBO. **Imposto de Renda 2018**: Receita vai exigir mais dados sobre bens de contribuintes. Brasília, 23 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/imposto-de-renda-2018-receita-vai-exigir-mais-dados-sobre-bens-de-contribuintes-22426226>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

RECEITA FEDERAL. **Novidades DIRPF/2018**. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/fevereiro/receita-federal-apresenta-as-novidades-da-dirpf-2018/novidades-dirpf-2018.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials**: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 20.

SABÓIA, Marcelo Rocha. **Incompatibilidades Parlamentares**. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **CANDex Manual – Módulo Externo do Sistema de Candidaturas**. Brasília, 2016, p. 41. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/internet/candex/tse-manual-candex.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

TSE. **DivuldaCand 2014: maioria dos candidatos tem de 45 a 49 anos**. Brasília, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/divulgacand-2014-maioria-dos-candidatos-tem-de-45-a-49-anos>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

O projeto Congresso em Números da FGV Direito Rio combina dois importantes aspectos na área da pesquisa aplicada contemporânea: o uso massivo de dados extraídos da Câmara dos Deputados e Senado Federal a partir do uso de recursos da computação e a reunião de uma equipe multidisciplinar, com conhecimento, por exemplo, em matemática aplicada, direito e ciência política. Esta obra reúne estudos de pesquisadores da FGV Direito Rio que utilizaram os dados organizados e estruturados pela equipe do Congresso em Números. São contribuições que procuram discutir aspectos substantivos de normas aprovadas pelo Congresso Nacional ou mesmo fatores que impactam a produção de leis no país.

ISBN 978-85-9597-028-1



9 788595 970281 >