



COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PROJETO DE LEI Nº 3.928, DE 2015

Cria o teste de integridade dos agentes públicos.

Autor: Deputado **INDIO DA COSTA**
Relator: Deputado **JOÃO RODRIGUES**

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Deputado índio da Costa, cujo o objetivo é criar o teste de integridade dos agentes públicos.

Ao presente projeto de Lei foi apensado o Projeto de Lei nº 3.969 de 2015, de autoria do deputado Miro Teixeira, que também objetiva criar o teste de integridade dos agente públicos.

As proposições estão sujeitas à apreciação conclusiva pelas comissões, nos termos do art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em regime de tramitação ordinário, tendo sido despachadas à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado para apreciação quanto ao mérito da matéria, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para apreciação, quanto à constitucionalidade ou juridicidade. Durante o prazo regimental, não foram apresentadas emendas nesta Comissão.

É o relatório

II – VOTO DO RELATOR

Trata-se de proposta que, como informa do Autor, é patrocinada por integrantes do Ministério Público Federal, que apresentaram à sociedade um conjunto de dez medidas anticorrupção, entre elas o teste de integridade dos agentes públicos.

O art. 2º delimita a aplicação do Teste, impondo-a aos Órgãos Policiais, mas facultando-a à administração pública.



Art. 2º A Administração Pública poderá, e os órgãos policiais deverão, submeter os agentes públicos a testes de integridade aleatórios ou dirigidos, cujos resultados poderão ser usados para fins disciplinares, bem como para a instrução de ações cíveis, inclusive a de improbidade administrativa e criminais.

Segundo esta redação, tal teste seria aplicado obrigatoriamente pelos órgãos policiais aos seus agentes, e poderia ser aplicado pelos demais órgãos, por meio tanto de testes aleatórios quanto dirigidos, cujos resultados poderiam ser usados para fins disciplinares e instrução de ações cíveis, inclusive de improbidade administrativa, e criminais. Caberia às corregedorias, controladorias, ouvidorias ou congêneres de fiscalização e controle a sua realização.

Em seguida, o art. 3º conceitua o termo:

Art. 3º Os testes de integridade consistirão na simulação de situações sem o conhecimento do agente público, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer ilícitos contra a Administração Pública.

Prevê o PL que o teste seja filmado ou gravado, sempre que possível. Também está prevista a ciência prévia ao Ministério Público, com antecedência de 15 dias, o qual poderá recomendar medidas complementares de cautela. Também permite que testes sejam realizados pelo MP e órgãos policiais mediante autorização judicial, em investigações criminais ou que digam respeito à prática de atos de improbidade.

Os resultados não poderão ser divulgados pela Administração Pública, nem expostos os agentes testados.

O objetivo central do teste de integridade é criar, preventivamente, a percepção de que todo o trabalho do agente público está sujeito a escrutínio e, a qualquer momento, a atividade pode estar sendo objeto de análise, inclusive sob o ponto de vista de honestidade. A realização do teste não parte da premissa da desconfiança sobre os servidores em geral, mas sim da noção de que todo agente público tem um dever de transparência e *accountability*, sendo natural o exame de sua atividade.

Prestigia-se, sob outra vertente, o Princípio Republicano, a partir do qual todos os agentes públicos devem prestar contas de sua atuação, e a Administração Pública deve velar pela correta e proba condução da coisa pública.

Nota-se que a proposição em questão está eivada de equívocos, não servindo como instrumento para avaliar a integridade dos agentes públicos, já que o ordenamento jurídico prevê outros instrumentos com o mesmo objetivo. Ela expõe o agente público a situações de indignidade da pessoa humana, não se constituindo em instrumento efetivo de combate à corrupção.

Na prática, as medidas do PL 3.928/15, no afã de averiguar a integridade moral do indivíduo com base em teste, corre o risco de induzir o servidor a situações que ensejem ou deem margem à interpretação de cometimento de ilícito.



De fato, trata-se de autorização ao flagrante preparado em relação ao agente público, culminando, inclusive, em sanções penais, o que é vedado pela pacífica jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende da Súmula 145, a qual, *in verbis*, assevera que “não há crime, quando a preparação do flagrante pela polícia torna impossível a sua consumação”.

No caso do teste de integridade, tendo em vista que toda a operação é simulada, não haverá consumação do crime, de modo que o bem jurídico permanecerá ileso.

Portanto, o primeiro problema que impede a tramitação do referido PL 3.928/15 é a previsão de cominações penais para os resultados do teste de integridade. O teste não se refere a uma situação real, de fato.

Além disso, os PL 3.928/15 e 3.969/15 trazem uma inovação na ordem jurídica nacional, inspirada em experiências levada a cabo em países como EUA, Austrália e Reino Unido.

Tais testes tiveram como primeiro exemplo registrado o *integrity testing* aplicado no âmbito do Departamento de Polícia de Nova Iorque, em 1995, a partir das recomendações apresentadas pelo 1994 pela *Mollen Commission of Inquiry*, criada pelo Prefeito Rudolph Giuliani, responsável pela política de “tolerância zero” naquela cidade para monitorar e avaliar políticas e práticas anticorrupção naquele departamento.

Na Austrália, desde 2012, a partir das recomendações do *Parliamentary Joint Committee on the Australian Commission for Law Enforcement Integrity*, foi introduzido o teste de integridade dos policiais, em nível nacional, com base em experiências já executadas no plano das províncias.

No Reino Unido, desde 1998, passou-se a adotar o mecanismo, sob o nome de *quality assurance check*, para fiscalização das atividades desempenhadas por policiais metropolitanos em Londres. Hong Kong também é exemplo da adoção de testes de integridade, não restrita às autoridades policiais.

Em alguns casos, no nível provincial australiano, identificou-se que os testes aleatórios, ou randômicos, resultam em baixa eficiência, com custos elevados envolvidos, sendo mais frequentemente adotada a aplicação de testes direcionados, associados a outros tipos de teste, como o que avalia estilo de vida e patrimônio, para identificar possíveis más condutas. Assim, o *targeted test* se funda em uma suspeita prévia, dirigida a um agente público específico, sendo necessária a justa causa para sua aplicação, ou a notícia de crime envolvendo o agente.

No caso brasileiro, o sistema de integridade dos agentes públicos já prevê inúmeras formas de responsabilização, a começar pela Lei nº 8.429, de 1993, pela Lei nº 8.112, de 1990, pelo Código Penal, pela Lei Anticorrupção e diversos outros instrumentos que permitem tipificar ou classificar condutas indevidas e a sua rigorosa punição. A declaração patrimonial anual, com a total sujeição à sindicância patrimonial, nos termos do Decreto nº 5.483, de 30.6.2005, que é procedimento investigativo, de caráter sigiloso, não-punitivo,



para apurar indícios de enriquecimento ilícito por parte de agente público federal que adquiriu durante o exercício do cargo bens desproporcionais à renda conhecida, já confere ao Estado meios plenos de aferir se há indícios de má conduta.

Na justificação do PL consigna-se que “vedada pelo projeto a realização de testes que representem uma tentação desmedida, a qual poderia levar uma pessoa honesta a se corromper”. No entanto, não há qualquer disposição delimitando o que será considerada tentação desmedida, sequer havendo menção à vedação veiculada na justificativa.

Disto decorre que os testes certamente representarão estímulos extremamente tentadores para que o agente público testado seja reprovado na medida, submetendo-o às penalidades legais como forma de desestimular os demais agentes.

Ademais, ao contrário do que justificado pelo Ministério Público Federal, o teste de integridade não pode ser considerado um instrumento para prevenir crimes. Eventual eficácia deste teste como medida preventiva decorrerá unicamente de uma cultura de terror imposta no seio do serviço público, perpetuado pelo medo de ser submetido a verdadeiro estímulo à corrupção, que tem o único objetivo de punir servidor submetido ao teste.

Entretanto, explorar o caráter preventivo das sanções não significa buscar propriamente a prevenção de crimes. Demonstra-se, portanto, que o teste não é medida preventiva, mas sim reativa e, conseqüentemente, representa medida paliativa no combate à corrupção.

Tratando-se de Administração Pública, a prevenção à corrupção deveria traduzir-se em medidas voltadas à valorização do servidor público e à criação de ambiente de trabalho efetivo e estimulante ao indivíduo honesto. Ao invés disso, implementa-se um cenário degradante no qual o agente público poderá, a qualquer tempo, ser submetido a uma simulação onde será estimulado a se corromper.

Além destas questões técnicas que fulminam a juridicidade da proposição em comento, verificam-se problemas de ordem sociológicas que impedem a eficácia da medida.

Outro fator de ineficácia da medida em comento é o ente legitimado a proceder com os testes, conforme previsão do art. 4º do Projeto de lei:

Art. 4º Os testes de integridade serão realizados preferencialmente pela Corregedoria, Controladoria, Ouvidoria ou órgão congênere de fiscalização e controle.

A manutenção do controle institucionalizado da administração pública nos revela, isto sim, o desejo de politização de todo o serviço público, travestido de combate à corrupção.

Quem será submetido ao teste é o servidor público de *baixo escalão*, que tem pouca ou nenhuma influência nos rumos da administração pública, ao passo que não serão afetados os detentores de cargos de gerência que, conhecidamente, possuem o poder de causar os maiores rombos nos cofres públicos. Nem se diga que os detentores de cargos eletivos, usando sua influência política, certamente serão dispensados do referido teste.



Assim, o teste certamente não suprirá os reais desejos da sociedade, que, como se sabe, opõe-se contra a corrupção que afeta a governabilidade do país. Não haverá integridade na administração pública enquanto houver permissão institucional à corrupção do alto escalão, que causa prejuízos bilionários ao país, estes sim causadores da grande indignação popular.

Além disso, evidencia-se claramente precária as bases teóricas que fundamentam a referida proposição. Isso porque a corrupção sistêmica que se pretende combater é exercida não apenas pelo agente público, mas, principalmente, por entes do setor privado que desejam obter alguma vantagem ilícita.

Isto é, tal teste servirá de "armadilha" apenas para os servidores públicos comuns, que sabemos que serão os únicos efetivamente testados.

Portanto, ainda que superados todos os problemas acima identificados, tem-se que a corrupção não será efetivamente combatida se se buscar a punição apenas no agente público, livrando o agente privado de qualquer averiguação.

Daí a importância de criar mecanismos que possibilitem investigar os atos concretos de corrupção, não as simulações. A repreensão da corrupção não será efetiva se os agentes privados, que, em conjunto com os agentes políticos, são a fonte precípua da corrupção, não forem incluídos na medida proposta.

Ante o exposto, outra não pode ser a conclusão senão rejeição da medida, por se tratar de flagrante preparado que viola os Princípios da Presunção da Inocência, da Intimidade e da Dignidade da Pessoa Humana e, por isso, **voto pela rejeição dos Projetos de Lei nº 3.928/2015 e 3.969/2015.**

É o voto.

Sala da Comissão, em 8 de junho de 2016

Deputado **JOÃO RODRIGUES**
PSD/SC
Relator