

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.007, DE 2013

Apensados: PL nº 11.113/2018 e PL nº 93/2019

Altera o art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para regular aspectos processuais da medida de indisponibilidade de bens.

Autor: SENADO FEDERAL - HUMBERTO COSTA

Relator: Deputado FÁBIO TRAD

I - RELATÓRIO

Encontra-se no âmbito desta Comissão o Projeto de Lei nº 7.007, de 2013, oriundo do Senado Federal, que cuida de alterar o art. 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), mormente a fim de regular aspectos processuais da medida de indisponibilidade de bens em virtude de prática de ato de improbidade administrativa.

Por intermédio da referida proposição, busca-se, em suma, o seguinte: a) tratar da medida de indisponibilidade de bens, prevendo a respectiva disciplina e estabelecendo que poderá recair sobre o patrimônio de terceiro, inclusive pessoa jurídica, cujo nome tenha sido utilizado para facilitar a prática criminosa ou ocultar o produto ou os rendimentos do crime; b) estipular que a medida de indisponibilidade poderá também recair sobre bens, depósitos em contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo agente ou terceiro no exterior, observados os tratados internacionais; c) possibilitar a concessão de liminar *inaudita altera pars* (sem a oitiva do requerido) para se decretar tanto a indisponibilidade quanto o sequestro de bens; d) prever que nenhum pedido de restituição (em caso de sequestro) ou de disponibilidade (em caso de

indisponibilidade) será conhecido sem o comparecimento pessoal do requerido em juízo, podendo o juiz determinar a prática dos atos necessários à conservação de bens, direitos ou valores; e) determinar que os bens, direitos ou valores objeto de indisponibilidade ou sequestro, uma vez julgada procedente a ação judicial, serão perdidos em favor da pessoa jurídica de direito público vítima de improbidade administrativa.

O autor da proposta legislativa no Senado Federal que deu origem ao projeto de lei em tela, Senador Humberto Costa, aduziu, em justificação a tal matéria à época de sua apresentação, que ela cuidava de *“mudanças simples” para “dar maior efetividade à Lei nº 8.429, de 1992, em vigor há quase 20 anos e que, lamentavelmente, ainda não produziu todos os resultados esperados”*.

Por despacho do Presidente desta Câmara dos Deputados, o aludido projeto de lei foi distribuído, para análise e parecer, a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania nos termos do que dispõem os artigos 24 e 54 do Regimento Interno desta Casa para tramitar em regime de prioridade, sujeitando-se à apreciação conclusiva pelas Comissões.

Posteriormente, foi determinada, por despacho, nos termos regimentais, para o fim de tramitação em conjunto com a referida proposição, a apensação dos Projetos de Lei nºs 11.113, de 2018, e 93, de 2019, de autoria respectivamente dos Deputados Jaime Martins e Rodrigo Agostinho.

O Projeto de Lei nº 11.113, de 2018, têm conteúdo bastante assemelhado ao daquele ao qual foi apensado (Projeto de Lei nº 7.007, de 2013), deste se distinguindo basicamente por prever adicionalmente o seguinte:

a) alteração do art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa para ali se dispor expressamente que a medida de indisponibilidade recairá sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito e sobre bens, direitos e valores que assegurem, além do pagamento da multa civil aplicável ao caso, o integral ressarcimento do eventual dano;

b) acréscimo de dispositivo no âmbito do art. 16 da referida lei segundo o qual, diante da insuficiência de bens ou outros direitos e valores, a

medida de indisponibilidade poderá recair ainda sobre 30% (trinta por cento) do subsídio ou remuneração do agente público, respeitando-se, como limite, o valor do enriquecimento ilícito auferido ou do prejuízo sofrido pela administração pública acrescido da multa civil aplicável ao caso.

Já o Projeto de Lei nº 93, de 2019, basicamente apresenta disposições que reproduzem o conteúdo de outras presentes no âmbito do apensado Projeto de Lei nº 11.113, de 2018.

Consultando os dados relativos à tramitação da matéria legislativa principal referida (Projeto de Lei nº 196, de 2019) no âmbito desta Comissão, observa-se que o prazo concedido para oferecimento de emendas se esgotou sem que qualquer uma delas tenha sido ofertada em seu curso.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se pronunciar sobre os projetos de lei em tela quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito nos termos regimentais.

Essas referidas proposições se encontram compreendidas na competência privativa da União para legislar sobre direito processual e civil, sendo legítimas as iniciativas legislativas e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria nelas versada (Constituição da República: Art. 22, *caput* e inciso I; Art. 48, *caput*; Art. 61, *caput*). Vê-se, pois, que tais propostas legislativas obedecem aos requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa.

Observa-se também que o teor dessas iniciativas legislativas não afrontam, à evidência, normas de caráter material erigidas pela Carta Magna, bem como os princípios e fundamentos que informam o nosso ordenamento jurídico.

A técnica legislativa empregada nos textos das proposições sob exame, por sua vez, encontra-se de acordo com os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, salvo quanto a algumas irregularidades observadas no âmbito dos Projetos de Lei nºs 7.007, de 2013, e 93, de 2019.

No texto do Projeto de Lei nº 7.007, de 2013, são notadas a ausência de um artigo inaugural que deveria enunciar o objeto da lei desejada (o que, todavia, tem sido tolerado em ambas as casas do Congresso Nacional na hipótese de a lei projetada meramente tratar de alterações de dispositivos vigentes), a previsão (insculpida na redação que se quer conferir ao § 4º do art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa) para que se aplique, à medida de sequestro de bens, determinados dispositivos do antigo Código de Processo Civil de 1973 (artigos 822 a 825 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973) já revogados, bem como um defeito resultante de provável equívoco ou lapso no âmbito da redação projetada para o § 1º do art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa, que trata de prever que a medida de indisponibilidade de bens em razão de improbidade administrativa poderá recair sobre o patrimônio de terceiro, inclusive pessoa jurídica, cujo nome tenha sido utilizado para facilitar a “prática criminosa” ou ocultar o produto ou os rendimentos do “crime” quando, obviamente, caberia textualmente que se fizesse remissões, ao final dessa redação, apenas à prática “de ato de improbidade administrativa” e ao produto ou rendimentos “desse ato”.

Já no texto do Projeto de Lei nº 93, de 2019, são observadas, como irregularidades, além da ausência de um artigo inaugural que deveria enunciar o objeto da lei desejada, a falta de emprego apropriado de aspas e iniciais maiúsculas NR entre parêntesis para indicar as pretendidas modificações de dispositivos legais vigentes.

No que diz concerne ao aspecto de mérito, assinala-se que o conteúdo material propositivo emanado dos projetos de lei em análise revela-se, em boa medida, judicioso, merecendo, por conseguinte, tais proposições prosperar com as adaptações necessárias ou apropriadas.

Veja-se que a Lei nº 8.429, de 1992, conhecida também por Lei de Improbidade Administrativa, em breve, completará 27 (vinte e sete) anos de existência e é considerada uma das principais ferramentas para o combate aos desvios de conduta de agentes públicos e do enriquecimento ilícito destes às custas do erário, bem como para a defesa dos pilares da legalidade, publicidade, impessoalidade e moralidade que devem pautar a administração pública e dos quais trata o *caput* do Art. 37 da Constituição da República.

Entretanto, é certo que a sua aplicação ainda é motivo de diversas discussões no âmbito do Poder Judiciário e do restante da comunidade jurídica tanto por meio de recursos às condenações impostas, quanto por questionamentos diversos sobre o teor, constitucionalidade e efetividade da lei, razão pela qual o referido diploma legal merece e deve ser aprimorado.

Nesse contexto, vislumbramos ser importante aprimorar a Lei de Improbidade Administrativa para compatibilizar o texto legal com os nortes apontados pela jurisprudência mais pacíficos sobre a matéria e suprir relevantes lacunas aparentes relativas aos aspectos processuais da responsabilização por improbidade administrativa.

Impende registrar que, nesta data, tramita nesta Casa uma proposta de ampla reforma da Lei de Improbidade Administrativa elaborada por determinação do Presidente desta Casa por um grupo de juristas e que foi aqui apresentada pelo Deputado Roberto Lucena (Projeto de Lei nº 10.887, de 2018), encontrando-se hoje ainda pendente de análise e parecer por comissão especial já criada e a ser instalada e posterior pelo Plenário.

Da análise das proposições em tela, levando-se em conta ainda o teor da proposta da reforma referida, ressaltamos que esta, cuidando igualmente de promover alterações no âmbito dos artigos 7º e 16 da Lei de Improbidade Administrativa, apresenta, em linha com as preocupações que orientaram as iniciativas legislativas ora sob exame, redação mais apropriada para os mencionados dispositivos legais, inclusive com remissões corretas a dispositivos do novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015).

Por tal motivo, é imperioso que ora nos valhamos do teor das alterações projetadas no Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, no intuito de construir o melhor texto para os referidos artigos 7º e 16 da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, avaliamos, com o intuito de promover o aperfeiçoamento de normas relativas a aspectos processuais da medida de indisponibilidade de bens, ser apropriado estabelecer expressamente (no caput do art. 16 da Lei de Improbidade Administrativa) que o pedido cautelar preparatório ou incidental de indisponibilidade de bens, direitos ou valores poderá ser processado a qualquer momento, cabendo ser concedido independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

Quanto às demais previsões existentes no âmbito de projetos de lei ora sob exame relativas à medida de indisponibilidade de bens, direitos e valores (amplitude de cautela, alcance sobre o patrimônio do agente público e de terceiros) e à perda respectiva em caso de provimento da ação de improbidade administrativa, entendemos ser de bom alvitre também acolhê-las, porém igualmente na forma desenhada no âmbito do Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, com os ajustes que consideramos necessários ou apropriados..

Do mesmo modo, entendemos ser útil a incorporação, à lei que se busca modificar, de posicionamentos jurisprudenciais no tocante a bens no exterior e de família, consoante as previsões existentes no âmbito do Projeto de Lei nº 10.887, de 2018.

Nesse sentido, é de se acolher a previsão ali insculpida de nova exceção à regra da impenhorabilidade de bem de família nas hipóteses de ter sido adquirido com produto de ato ímprobo ou para o cumprimento de decisão que determine o ressarcimento, a indenização ou o perdimento de bens em razão de improbidade.

Revela-se judiciosa, ademais, a acolhida de dispositivos desenhados no âmbito do Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, que cuidam de

dispor sobre a aplicação, aos feitos processuais relativos a improbidade administrativa, de regramentos existentes no novo Código de Processo Civil, inclusive sobre o regime das tutelas provisórias, com vistas à adequada sistematização das normas processuais.

Afigura-se igualmente apropriado, enfim, o acolhimento da pretendida inscrição da possibilidade de concessão de liminar sem a oitiva do requerido para se decretar a medida de indisponibilidade. Assim, permitir-se-á expressamente que os bens do agente ou de quem de qualquer forma tenha concorrido à prática ilícita sejam tornados indisponíveis sem a sua prévia oitiva, o que contribuirá para evitar eventuais dificuldades na recuperação dos valores subtraídos ilicitamente do erário. É certo, porém, que a redação ofertada pelo Projeto de Lei nº 10.887, de 2018, encontra-se melhor escrita e é a que merece vingar.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 7.007, de 2013, 11.113, de 2018, e 93, de 2019, nos termos do substitutivo ora oferecido cujo teor segue em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado FÁBIO TRAD
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 7.007, DE 2013

Altera os artigos 6º, 7º, 8º e 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei altera os artigos 6º, 7º, 8º e 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e dá outras providências, mormente para regular aspectos processuais da medida de indisponibilidade de bens, direitos ou valores.

Art. 2º Os artigos 6º, 7º, 8º e 16 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passam a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, o agente público ou quem de qualquer forma tenha concorrido à prática ilícita, perderão os bens, direitos ou valores acrescidos ao seu patrimônio.” (NR)

“Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público para a indisponibilidade dos bens, direitos ou valores do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, bem como sobre bens, direitos ou valores que assegurem o integral ressarcimento do dano e o pagamento da multa civil aplicável à hipótese.” (NR)

“Art. 8º Os efeitos do ressarcimento e da multa civil por improbidade administrativa serão transmitidos aos herdeiros ou legatários até o limite do valor da herança ou legado.

Parágrafo único. No caso de pessoa jurídica, a responsabilidade sucessória de que trata o caput deste artigo estende-se também ao valor da multa civil.” (NR)

“Art. 16. Na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de

indisponibilidade de bens, direitos ou valores dos réus a fim de garantir a integral recomposição do erário e a aplicação de outras sanções de natureza patrimonial.

§ 1º O pedido de indisponibilidade pode ser formulado independentemente da representação de que trata o art. 7º desta Lei.

§ 2º O pedido de indisponibilidade será concedido independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial à luz dos seus respectivos elementos de instrução após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

§ 3º A medida poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu sempre que o contraditório prévio possa frustrar a efetividade da medida ou que haja outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar.

§ 4º A constrição deverá recair sobre bens que sejam suficientes para a garantia do ressarcimento ao erário dos prejuízos patrimoniais alegados e da multa civil, independentemente da época de sua aquisição.

§ 5º O valor da indisponibilidade levará em conta a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitindo-se a sua substituição por caução idônea, fiança bancária ou seguro-garantia judicial a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo.

§ 6º A constrição patrimonial poderá incidir sobre bem de família na falta de outros bens disponíveis em montante suficiente à garantia pretendida, competindo ao requerido a demonstração dessa suficiência.

§ 7º A indisponibilidade de bens de terceiro dependerá, quando for o caso, da instauração de incidente de descon sideração da personalidade jurídica a ser processada na forma da lei processual.

§ 8º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior nos termos da lei e dos tratados internacionais.

§ 9º Aplica-se à medida de indisponibilidade prevista neste artigo, quando requerida de forma antecedente, o previsto nos artigos 305 e 308 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 10. Aplica-se à medida de indisponibilidade de bens regida por esta Lei, no que for cabível, o regime da tutela provisória da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.

§ 11. Da decisão que defere ou indefere a medida de indisponibilidade, cabe agravo de instrumento nos termos da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.” (NR)

Art. 3º O caput do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

“Art. 3º.

IX - por ter sido adquirido com produto de ato ímprobo ou para o cumprimento de decisão que determine o ressarcimento, a indenização ou o perdimento de bens em razão de improbidade.” (NR)

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado FÁBIO TRAD
Relator