

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 879, DE 2007 (Aposos: PL 5.491/2005, 6.387/2005, 2.334/2007 e 7.907/2010)

Altera o art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, para aumentar as sanções nele previstas.

Autor: Senado Federal

Relator: Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 879, de 2007, pretende alterar o art.12 da Lei nº 8.429, de 1992, para agravar as penas aplicáveis pela prática de atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. É proposto o seguinte:

a) Pena de suspensão dos direitos políticos, quando importar em enriquecimento ilícito, aumentada, do atual período de oito a dez anos para o prazo de dez a doze anos. Na mesma pena, quando os atos causarem prejuízo ao erário, elevada do período de cinco a oito anos para oito a dez anos;

b) Pena de pagamento de multa civil, quando importar em enriquecimento ilícito, o limite da pena é elevado de até três para até quatro vezes o valor do acréscimo patrimonial. Na mesma pena, quando os atos

causarem prejuízo ao erário, pena elevada do limite de até duas para até três vezes o valor do dano;

c) Pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, quando importar em enriquecimento ilícito, o prazo atual de dez anos é elevado para doze anos. Na mesma pena, quando os atos causarem prejuízo ao erário, o prazo atual de cinco anos é estendido para oito anos.

Encontram-se apensadas quatro outras proposições, a saber:

1. **Projeto de Lei nº 5.491, de 2005**, do Deputado Geraldo Resende, também propõe o agravamento das penas previstas no art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, nos seguintes termos:

a) prazo de suspensão dos direitos políticos é elevado para dez a quinze anos, no caso de enriquecimento ilícito; a mesma pena, para oito a dez anos, no caso de atos que causem prejuízo ao erário; e do prazo atual de três a cinco anos, para cinco a oito anos, no caso de atos que atentem contra os princípios da administração pública;

b) a proibição de contratação com o Poder Público, bem como de recebimento de benefícios fiscais ou creditícios, é estendida para o prazo de quinze anos, no caso de enriquecimento ilícito; para dez anos, no caso de atos que causem prejuízo ao erário; e, do prazo atual de três anos, para oito anos, no caso de atos que atentem contra os princípios da administração pública.

2. **Projeto de Lei nº 6.387, de 2005**, do Deputado Takayama, intenta as seguintes alterações:

a) No art. 12, pretende retirar a pena de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer tal circunstância, do conjunto das cominações passíveis de aplicação pela prática de atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário;

b) No mesmo art. 12, propõe suprimir a pena de ressarcimento integral do dano, se houver, do conjunto de penas referentes aos atos atentem contra os princípios da administração pública, reduzindo

também neste caso a pena de pagamento de multa civil de até cem vezes para até uma vez o valor da remuneração percebida pelo agente;

c) Ainda, no art. 12, permite que as penas previstas na lei sejam aplicadas pelo juiz isolada ou cumulativamente;

d) No art. 19, tipifica como crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário quando o autor da denúncia o sabe inocente. Na redação proposta, o crime tipificado pela Lei nº 8.429, de 1992, é remetido à legislação penal, mediante o entendimento de que o tipo penal em questão corresponde ao crime de denunciação caluniosa, praticado contra a administração da justiça, previsto no art. 339 do Código Penal.

3. **Projeto de Lei nº 2.334, de 2007**, do Deputado Praciano, tipifica como crime contra a administração pública a aquisição por agente público, para si ou outrem, de bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução de seu patrimônio ou renda. As penas estabelecidas pelo projeto são reclusão de cinco a doze anos e multa, nas quais incorrerá também quem, de qualquer forma, colaborar para a prática do crime. As penas serão aumentadas de um a dois terços se o crime for praticado por intermédio de organização criminosa.

4. **Projeto de Lei nº 7.907, de 2010**, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame, objetiva modificar os arts. 9 e 16 da Lei nº 8.429, de 1992, propondo a criação de mais um ato de improbidade administrativa, que consiste em apresentar, sem junta causa, crescimento patrimonial desproporcional aos vencimentos ou à renda do agente público. Prevê, ainda, a inversão do ônus da prova, isto é, caberá ao agente público apresentar a documentação necessária que comprove a origem lícita dos bens e valores acrescidos.

Inicialmente, a matéria foi encaminhada à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, que apreciando todos os projetos, com exceção do último apensado, concluiu pela aprovação dos Projetos de Lei nº 879, de 2007, e nº 5.491, de 2005, na forma do Substitutivo que ofereceu, e pela rejeição dos Projetos de Lei nº 6.387, de 2005, e nº 2.334, de 2007.

A matéria chega assim a esta Comissão, a quem incumbe proceder à análise de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa, e também opinar sobre o seu mérito.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Ao analisar o projeto principal e os apensados, constato que foram observados os requisitos constitucionais formais relativos à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à iniciativa parlamentar. De igual maneira, foram respeitadas as demais normas e princípios constitucionais de cunho material.

Quanto à juridicidade e técnica legislativa das proposições em exame, há que se destacar que, com exceção do último projeto apresentado em 2010 e do Substitutivo da CTASP, todas as demais proposições são anteriores a Lei nº 12.120, de 2009, que alterou alguns dispositivos da Lei nº 8.429, de 1992.

De sorte que em decorrência da edição da lei superveniente a essência do PL 2.334, de 2007, que consiste em tipificar como crime a aquisição de bens cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou renda, já se encontra plenamente atendida no tipo descrito no inciso VII do art. 9º da Lei nº 8.429, de 1992.

Semelhantemente, o PL 6.387, de 2005, intenta acréscimo ao parágrafo único do art. 12, cujo teor que já se encontra na nova redação dada ao *caput* do mesmo artigo, ao prever a possibilidade de aplicação das penas isolada ou cumulativamente.

Outro ponto do PL 6.387 que merece ser esclarecido refere-se à proposta de alterar a redação do art. 19 da Lei nº 8.429 para fazer remissão ao art. 339 do Código Penal. Ocorre que o *caput* do art. 339 da lei penal também sofreu alteração pela Lei nº 10.028, de 2000, que lhe deu a seguinte redação, *in verbis*:

“Art. 339 - Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:”

Como se vê o Código Penal faz menção expressa à ação de improbidade administrativa, o que demonstra o acerto da redação proposta pelo PL 6.387 ao art. 19 da Lei nº 8.429. A nobre Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP, ao analisar esse ponto, rejeitou a remissão ao Código Penal, sob a alegação que se tratava de matérias distintas.

De fato, as duas leis são de naturezas diversas. A Lei de Improbidade Administrativa, embora mal sistematizada, não é de natureza penal como muitos imaginam, mas de natureza civil *sui generis*. É considerada *sui generis* pela doutrina e jurisprudência, uma vez que não se esgota em seu caráter civil, pois, além das penas pecuniárias (perda dos bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento dos danos causados ao erário e multa), também há penas de caráter administrativo (perda da função pública e proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios fiscais e creditícios) e de caráter político (suspensão dos direitos políticos). Se quanto ao objeto, a lei tem natureza híbrida (civil, administrativa e política), quanto à competência, sua natureza é somente civil, devendo ser julgada no competente juízo cível. Temos, assim, uma lei civil que por suas peculiaridades agrega princípios de direito penal, por isso não há que causar estranheza a remissão feita pelo PL 6.387 ao Código Penal. A remissão é cabível, de vez que evita a colidência de penas.

Quanto ao mérito, entendo que a ideia de se majorar as penas relativas aos atos de improbidade pretendida pelo projeto principal, pelos projetos apensados e pelo Substitutivo da CTASP é necessária e oportuna, merecendo adequação e acolhimento, na forma do Substitutivo em apenso.

Pelas precedentes razões, manifesto meu voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nºs 879, de 2007; 5.491, de 2005; 6.387, de 2005; 2.334, de 2007; 7.907, de 2010 e do Substitutivo oferecido pela Comissão de Trabalho,

de Administração e Serviço Público, nos termos do Substitutivo apresentado em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 879, DE 2007

Altera o art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 9, 12, 16 e 19 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passam a vigorar com as seguintes modificações:

“Art. 9º.....

.....
XIII – apresentar, sem justa causa, crescimento patrimonial desproporcional aos vencimentos ou à renda do agente público.(NR)

Parágrafo único. Nas hipóteses previstas nos incisos VII e XIII, havendo fundados indícios de crescimento patrimonial desproporcional aos seus vencimentos ou à sua renda, caberá ao agente público apresentar a documentação necessária que comprove a origem lícita dos bens e valores acrescidos. (NR)

Art. 12

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de dez a doze anos, pagamento de multa civil de até quatro vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de doze anos; (NR)

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de oito anos; (NR)

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. (NR)

.....

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade ou de crescimento patrimonial desproporcional aos vencimentos ou à renda do agente público, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro

que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. (NR)

.....

§ 3º Na hipótese de fundados indícios de crescimento patrimonial desproporcional aos seus vencimentos ou à sua renda, o agente público terá o prazo de 30 dias para apresentar a documentação necessária que comprove a origem lícita dos bens e valores acrescidos. (NR)

§ 4º. O atraso ou a omissão no atendimento do prazo estipulado no parágrafo anterior, injustificadamente, acarretará ao agente público a pena autônoma de suspensão de até 15 (quinze) dias, cessando os efeitos da penalidade após cumprida a obrigação de apresentação a documentação comprobatória da origem dos bens e valores acrescidos, possibilitada a conversão da suspensão em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) por dia de vencimento ou remuneração, com a permanência em serviço.(NR)

.....

Art. 19. Constitui crime, previsto no art. 339, do Código Penal a representação falsa por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário. (NR)

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado. (NR)”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2011.

Deputado MENDES RIBEIRO FILHO

Relator