

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 1.523, DE 2003 (Em apenso o Projeto de Lei n.º 6.997, DE 2006)

Altera a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

**Autor:** Deputado CARLOS SAMPAIO

**Relator:** Deputado GABRIEL GUIMARÃES

### I – RELATÓRIO

O primeiro projeto, o PL n.º 1.523, de 2003, visa alterar a Lei de Improbidade Administrativa. Pretende o autor da proposição que conste expressamente da Lei n.º 8.429, de 1992, que a ação de improbidade administrativa é uma ação civil pública, regida subsidiariamente pelas disposições da Lei n.º 7.347/85.

Além disso, prevê a legitimidade de qualquer cidadão, através de ação popular, para propor a ação de improbidade administrativa. Constam do projeto, ainda, alterações na lei para excluir a defesa prévia, para permitir que seja determinado o perdimento da função pública e a suspensão dos direitos políticos do requerido desde a sentença de primeiro grau, que ficaria sujeita a recurso com efeito suspensivo, para explicitar a possibilidade da antecipação da tutela e para alterar a regra da prescrição.

Em justificativa, aduz o autor, Deputado Carlos Sampaio, que a defesa prévia torna a ação de improbidade administrativa mais morosa, por isso é necessária sua exclusão; que as alterações propostas proporcionam meios mais eficazes ao Ministério Público de realizar os fins da Lei de Improbidade Administrativa e que a alteração do prazo destina-se a adequar a Lei às disposições constitucionais.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania não foram apresentadas emendas no prazo próprio.

Após leitura do parecer, foi proferido despacho da Mesa apensando ao primeiro projeto o PL n.º 6.997, de 2006, da Comissão de Legislação Participativa, e sujeitando-os à apreciação do Plenário.

O PL n.º 6.997, de 2006, repete a proposta de legitimar o cidadão para propor a ação de improbidade administrativa.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão apreciar, não conclusivamente, esses projetos quanto à constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito.

A alteração proposta ao art. 23 da Lei n.º 8.429, de 1992, pela proposição principal, ao invés de promover adequação à Constituição Federal, afronta o contido em seu art. 37, §5.º, o qual dispõe que *“a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”*.

A disposição constitucional transcrita não quer dizer, simplesmente, que o prazo prescricional da ação de ressarcimento deverá ser diferente da prescrição para condenação por ilícitos que causem prejuízos ao erário.

O que traz a norma é a imprescritibilidade das ações de ressarcimento, que não poderão ter prazo estabelecido em legislação ordinária. Diante disso, a pretendida alteração do art. 23 da Lei n.º 8.429, de 1992, é inconstitucional e, conseqüentemente, também injurídica.

As alterações propostas pelo PL n.º 1.523/03 ao art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa (§§10, 11 e 12) ferem o princípio da presunção de inocência, antecipando medida punitiva, sendo, portanto, inconstitucionais.

A técnica legislativa de ambas as proposições, por serem meramente modificativas, são aceitáveis, em que pese aparentemente contrariar a exigência do art. 7.º da Lei Complementar n.º 95/98. A exigência seria de conter o artigo primeiro o objeto e o âmbito de aplicação da lei.

Em análise de mérito das proposições, necessário se faz examinar, separadamente, cada uma das alterações propostas.

O PL n.º 1.523, de 2003, prevê a alteração do *caput* do art. 17 para explicitar que a ação de improbidade administrativa é uma ação civil pública, à qual se aplicam as disposições contidas na Lei n.º 7.347/85 que não contrariem a própria Lei n.º 8.429/92.

A disposição é desnecessária. Doutrina e jurisprudência já consentem, com poucas divergências, que a ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público é uma ação civil pública, sendo permitida a utilização subsidiária da Lei n.º 7.347, de 1985.

Neste momento, a previsão expressa da natureza da ação na Lei de Improbidade Administrativa não traria qualquer benefício ao sistema. Ao contrário, poderia gerar confusões e questionamentos judiciais – indagar-se-ia, antes da lei nova, se os recursos da ação civil pública poderiam ter sido utilizados nas ações de improbidade administrativa já propostas, uma vez que foi necessária alteração expressa na Lei para prever a possibilidade. Entendemos, diante das razões expostas, que a alteração não é conveniente nem oportuna.

De outra parte, as propostas de ambos os projetos, quanto à possibilidade de qualquer cidadão, por meio de ação popular, propor a ação de improbidade administrativa prevista na Lei n.º 8.429/92 tampouco nos afigura viável.

A ação popular é o remédio constitucional para anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. A ação civil pública é o instrumento utilizado pelo Ministério Público para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A Constituição Federal não restringe essas ações às pessoas mencionadas, mas as atribui expressamente. Tampouco impede a

Magna Carta que a ação popular tenha eficácia condenatória, apesar de lhe atribuir eficácia (des) constitutiva.

Portanto, seria de melhor técnica o legislador observar essa orientação: ação popular como instrumento de controle da Administração pelo cidadão; ação civil pública, pelo Ministério Público.

Quanto às alterações propostas pelo PL n.º 1.523, de 2003, ao art. 17 da Lei n.º 8.429/92 (§§7º a 12), observa-se o seguinte.

A alteração proposta pelo §7.º do art. 17 exclui a chamada defesa prévia ou preliminar, a qual consiste em manifestação do réu antes de o juiz determinar se aceitará ou não o processamento da ação.

A existência dessa defesa gera, de fato, um pequeno atraso no andamento da ação. Não obstante, sua ocorrência é necessária para evitar que ações manifestamente temerárias tenham curso. Trata-se, além disso, da consagração do princípio da ampla defesa, constitucionalmente garantido.

A alteração proposta pelo §8.º visa substituir os efeitos do §7.º, razão pela qual fica prejudicada em caso de rejeição do §7.º.

A alteração proposta pelo §9.º trata da citação, cuja redação foi alterada posteriormente ao PL 1.523/03. Poderia ser aproveitado com exclusão da menção ao parágrafo.

Em face de todo o exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade e injuridicidade parcial do PL 1.523, de 2003; constitucionalidade e juridicidade do PL 6.997, de 2006; adequada técnica legislativa de ambos e, no mérito, pela rejeição de ambos.

Sala da Comissão, em            de            de 2012.

Deputado GABRIEL GUMARÃES  
Relator