C0061864A

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 1.277-A, DE 2015

(Do Sr. Luciano Ducci)

Altera o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para caracterizar como atos de improbidade administrativa as condutas que menciona; tendo parecer da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, pela rejeição deste e do de nº 2.117/15, apensado (relator: DEP. SUBTENENTE GONZAGA).

DESPACHO:
ÀS COMISSÕES DE:
SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO E CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA (MÉRITO E ART. 54, RICD)

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

S U M Á R I O

I - Projeto inicial

II - Projeto apensado: 2117/15

III - Na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado:
- Parecer vencedor
- Parecer da Comissão
- Voto em separado

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso IX:

"Art. 11 .....

.....

IX - ordenar ou executar medida privativa de liberdade individual sem as formalidades legais ou com abuso de poder." (NR)

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

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição objetiva caracterizar como atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, nos termos estabelecidos pelo art. 11 da Lei nº 8.429/1992, a determinação e a execução de medida privativa de liberdade individual sem as formalidades legais ou com abuso de poder.

Recentemente, o Superior Tribunal de Justiça - STJ, ao apreciar o Recurso Especial - Resp nº 1081743, considerou que prisão efetuada sem mandado judicial também se caracteriza como ato de improbidade administrativa. A página da referida Corte na internet noticiou, em 14.04.2015, a decisão e respectiva fundamentação[1]:

"**Prisão ilegal pode configurar ato de improbidade administrativa**

Para a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a prisão efetuada sem mandado judicial também se caracteriza como ato de improbidade administrativa.

[1] http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/noticias/noticias/%C3%9Altimas/Pris%C3%A3o-ilegal-pode-configurar-ato-de-improbidade-administrativa

O entendimento foi adotado em julgamento de recurso especial do Ministério Público de Minas Gerais, que ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa contra policias civis que teriam feito prisões ilegais, mantendo as vítimas detidas por várias horas no ‘gaiolão’ da delegacia.

‘Injustificável pretender que os atos mais gravosos à dignidade da pessoa humana, entre os quais se incluem a tortura e prisões ilegais, praticados por servidores públicos, sejam punidos apenas no âmbito disciplinar, civil e penal, afastando-se a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa’, disse o relator, ministro Herman Benjamin.

Lesão à moralidade

O juízo de primeiro grau deu razão ao Ministério Público. Para ele, ao efetuar as prisões sem as formalidades da lei, os policiais praticaram ato que atenta contra os princípios da administração pública, ‘compreendendo uma lesão à moralidade administrativa’.

A sentença foi reformada pelo Tribunal de Justiça mineiro, para o qual a prática de ato contra particular não autoriza o ajuizamento de ação civil pública por improbidade administrativa. Em seu entendimento, os policias só poderiam ser punidos no âmbito administrativo disciplinar.

O ministro Herman Benjamin adotou posição contrária. Ele explicou que, embora o legislador não tenha determinado expressamente na Lei 8.429/92 quais seriam as vítimas da atividade ímproba para configuração do ato ilícito, o primordial é verificar se entre os bens atingidos pela postura do agente público há algum vinculado ao interesse e ao bem público.

Em relação ao caso específico, afirmou que a postura arbitrária dos policiais afrontou não somente a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional, mas também tratados e convenções internacionais, com destaque para a

Convenção Americana sobre Direitos Humanos, promulgada no Brasil pelo Decreto 678/92.

Coletividade

'O agente público incumbido da missão de garantir o respeito à ordem pública, como é o caso do policial, ao descumprir suas obrigações legais e constitucionais, mais que atentar apenas contra um indivíduo, atinge toda a coletividade e a corporação a que pertence', afirmou o ministro.

Além disso, ele lembrou que a prisão ilegal tem outra consequência imediata: a de gerar obrigação indenizatória para o estado.

Para o relator, atentado à vida e à liberdade individual de particulares praticado por policiais armados pode configurar improbidade administrativa porque, 'além de atingir a vítima, também alcança interesses caros à administração em geral, às instituições de segurança em especial e ao próprio Estado Democrático de Direito'.

A decisão da Segunda Turma foi unânime."

Os argumentos apresentados pelo relator do referido recurso são irrefutáveis. Os agentes públicos que ordenam ou executam prisões legais praticam atos de improbidade administrativa e por esses devem responder segundo as disposições da Lei nº 8.429/1992, sem prejuízo das sanções decorrentes de normas disciplinares, civis e penais.

Para afastar quaisquer questionamentos sobre a aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 às hipóteses mencionadas convém que estas estejam expressas no texto da lei. Por esta razão submetemos a presente proposição à apreciação de nossos ilustres Pares no Congresso Nacional, na expectativa de que lhe emprestem o necessário apoio.

Sala das Sessões, em 27 de abril de 2015.

Deputado Luciano Ducci

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

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 PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....

CAPÍTULO II
DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

.....

Seção III
Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - *(Vide Lei nº 13.019, de 31/7/2014)*

CAPÍTULO III
DAS PENAS

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: *("Caput" do artigo com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15/12/2009)*

I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três 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 dez anos;

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 cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas 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 cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco 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 três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

.....
.....

DECRETO Nº 678, DE 6 DE NOVEMBRO DE 1992

Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969.

O VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA , no exercício do cargo de PRESIDENTE DA REPÚBLICA , no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VIII, da Constituição, e

Considerando que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), adotada no âmbito da Organização dos Estados Americanos, em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, entrou em vigor internacional em 18 de julho de 1978, na forma do segundo parágrafo de seu art. 74;

Considerando que o Governo brasileiro depositou a carta de adesão a essa convenção em 25 de setembro de 1992; Considerando que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) entrou em vigor, para o Brasil, em 25 de setembro de 1992 , de conformidade com o disposto no segundo parágrafo de seu art. 74;

DECRETA:

Art. 1º. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), celebrada em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, apensa por cópia ao presente decreto, deverá ser cumprida tão inteiramente como nela se contém.

Art. 2º. Ao depositar a carta de adesão a esse ato internacional, em 25 de setembro de 1992, o Governo brasileiro fez a seguinte declaração interpretativa: "O Governo do Brasil entende que os arts. 43 e 48, alínea d , não incluem o direito automático de visitas e inspeções in loco da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, as quais dependerão da anuência expressa do Estado".

Art. 3º. O presente decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 6 de novembro de 1992; 171° da Independência e 104° da República.

ITAMAR FRANCO
Fernando Henrique Cardoso

ANEXO AO DECRETO QUE PROMULGA A CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS (PACTO DE SÃO JOSE DA COSTA RICA) - MRE

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS

PREÂMBULO

Os Estados americanos signatários da presente Convenção, Reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem;

Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não deviam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos;

Considerando que esses princípios foram consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Declaração Universal dos Direitos do Homem e que foram reafirmados e desenvolvidos em outros instrumentos internacionais, tanto de âmbito mundial como regional;

Reiterando que, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, só pode ser realizado o ideal do ser humano livre, isento do temor e da miséria, se forem criadas condições que permitam a cada pessoa gozar dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como dos seus direitos civis e políticos; e

Considerando que a Terceira Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967) aprovou a incorporação à próprias sociais e educacionais e resolveu que uma convenção interamericana sobre direitos humanos determinasse a estrutura, competência e processo dos órgãos encarregados dessa matéria,

Convieram no seguinte:

PARTE I
DEVERES DOS ESTADOS E DIREITOS PROTEGIDOS

CAPÍTULO I
ENUMERAÇÃO DE DEVERES

ARTIGO 1
Obrigação de Respeitar os Direitos

1. Os Estados-Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano.

ARTIGO 2
Dever de Adotar Disposições de Direito Interno

Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados-Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outras natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades.

.....
.....

PROJETO DE LEI N.º 2.117, DE 2015

(Dos Srs. Luiz Couto e Paulão)

Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, e dá outras providências.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-1277/2015.

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º - O artigo 11 da Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 11 .....

.....

IX – efetuar prisão sem devido mandato judicial" (NR)

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

JUSTIFICATIVA

O Brasil é signatário da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e deve, em respeito à sua orientação constitucional, há coibir toda prática de abuso de autoritarismo, que tanto atormenta e constrange, principalmente, as populações mais vulneráveis, a exemplo do que ocorrem com os mais pobres, com a população negra, LGBTs, mulheres, historicamente excluídos do direito do exercício igualitário da cidadania e de proteção por parte do Estado Brasileiro.

A nossa proposta é resultado de recente decisão da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça onde, num Recurso Especial, julgou procedente que a prisão efetuada sem mandado judicial se caracteriza como ato de improbidade administrativa.

Sem embargo, a decisão judicial demonstra que cada vez mais são injustificáveis atos intentados contra a dignidade humana, tais como: a tortura e as prisões ilegais, que são práticas recorrentes por parte de uma pequena parcela de agentes públicos da segurança pública.

O Judiciário tem sido enfático em julgar e decidir que estas práticas afrontam não somente a Constituição Federal e a legislação infraconstitucional, mas principalmente os tratados e convenções de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

A proposição em tela se inspirou nas palavras do relator do Recurso Especial, Ministro Herman Benjamim quando ele afirmou no seu parecer:

> *"O agente público incumbido da missão de garantir o respeito à ordem pública, como é o caso do policial, ao descumprir suas obrigações legais e constitucionais, mais que atentar contra um*

indivíduo, atinge toda a coletividade e a corporação a que pertence".

Não obstante, o Ministro foi categórico ao destacar que a própria prisão ilegal tem como consequência imediata, gerar obrigação indenizatória por parte do Estado brasileiro à vítima.

Estamos certos que a prisão ilegal é um crime que afronta os princípios da moralidade e da imparcialidade demasiadamente consagrados no direito público e no direito administrativo. Além de causar enormes sequelas à vítima, afronta-se a dignidade da pessoa humana, um dos requisitos imperativos e que está inquestionavelmente amparado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e pela democrática Constituição Federal, de 1988.

Sob a perspectiva dos avanços civilizatórios e da consolidação do Estado de direito democrático, é inegável que se trata de um ato ilícito que certamente transcende a tese da ação individual do agente público, que no nosso entendimento, encontra-se vinculado ao princípio constitucional da defesa do interesse coletivo e do bem público.

Diante do exposto, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em 30 de junho de 2015.

LUIZ ALBUQUERQUE COUTO
Deputado Federal – PT/PB

PAULÃO
Deputado Federal – PT/AL

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA
Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

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 PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

.....

CAPÍTULO II
DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

.....

Seção III
Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - *(Vide Lei nº 13.019, de 31/7/2014)*

CAPÍTULO III
DAS PENAS

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: *("Caput" do artigo com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15/12/2009)*

I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três 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 dez anos;

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 cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas 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 cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco 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 três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

.....
.....

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

PARECER VENCEDOR

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1277/2015, de autoria do Deputado Luciano Ducci, tem por finalidade alterar o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para prever como ato de improbidade administrativa as condutas que menciona, quais sejam: ordenar ou executar medida privativa de liberdade individual sem as formalidades legais ou com abuso de poder e o projeto que se encontra a ele apensado, o de nº 2117/2015, de autoria do Deputado Luiz Couto, que tem por objetivo prever como ato de improbidade, a conduta de "*efetuar prisão sem devido mandato judicial*".

Nesta Comissão, o relator designado, deputado Pompeu de Mattos, votou pela aprovação do principal, e rejeição do apensado, por entender que sua matéria é menos abrangente e está contida de forma mais adequada no Projeto Lei no 1277/2015.

Após a discussão das propostas e do parecer do Relator pelos membros da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), **na Sessão de 25 de outubro de 2016**, a maioria dos presentes rejeitaram as propostas, então apreciadas.

Nesta mesma sessão fui designado pelo DD. Presidente da CSPCCO para proferir o Parecer do Vencedor, o que passo a fazer.

É o relatório.

II – VOTO

A despeito da positiva pretensão do autor do projeto de lei principal e de seu apensado, registra-se, preliminarmente, que em nosso ordenamento jurídico já existem normas de caráter penal que tipificam a conduta objeto das propostas em análise, aliais como ressaltou o primeiro relator da matéria, em seu parecer.

E mais. Como se depreendeu dos pronunciamentos dos parlamentares durante a sessão, comandos legais por demais amplos, não devem ser acolhidos, pois, geralmente não atingem o seu desiderato, pelo contrário, quando da sua aplicação, anos depois do fato concreto, ou seja, da ação do policial, que no calor dos acontecimentos, tenha "ordenado ou executado medida privativa de liberdade individual sem as formalidades legais ou com abuso de poder" pode ser entendido ou interpretado, tendo em vista a ambiguidade deste último conceito, como suficiente, para a aplicação de pena privativa de liberdade, além da perda do cargo público do agente de estado, sanção prevista para o crime de impropriedade administrativa, no qual se pretende incluir estas ações.

Assim, em vez de estarmos fortalecendo a legislação em prol da segurança pública estaríamos enfraquecendo-a, uma vez que seria um desestimulo ao bom policial saber que poderia colocar em risco a sua função caso tentasse impedir alguém de cometer um crime, mediante a prisão do agente provocador ou de intervir em caso de conturbação da ordem ou da paz pública.

Isto posto, votamos pela rejeição, no mérito, do Projeto de Lei nº 1277/15 e de seu apensado (PL nº 2117/15).

Sala da Comissão, em 25 de outubro de 2016.

Deputado Subtenente Gonzaga

Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, em reunião ordinária realizada hoje, rejeitou o Projeto de Lei nº

1.277/2015 e o PL 2.117/2015, apensado, nos termos do Parecer Vencedor do Relator, Deputado Subtenente Gonzaga.

O parecer do Deputado Pompeo de Mattos passou a constituir voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Alexandre Baldy - Presidente; Ezequiel Teixeira e Alberto Fraga - Vice-Presidentes; Cabo Sabino, Capitão Augusto, Delegado Edson Moreira, Eduardo Bolsonaro, João Campos, Keiko Ota, Laudivio Carvalho, Paulo Freire, Reginaldo Lopes, Ronaldo Martins, Subtenente Gonzaga, Vitor Valim e Wilson Filho - Titulares; Carlos Henrique Gaguim, Celso Russomanno, Hugo Leal, João Rodrigues, Laura Carneiro, Lincoln Portela, Moses Rodrigues e Rômulo Gouveia - Suplentes.

Sala da Comissão, em 9 de novembro de 2016.

Deputado ALEXANDRE BALDY
Presidente

VOTO EM SEPARADO

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 1277/2015, de autoria do Deputado Luciano Ducci, objetiva alterar o artigo 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), para prever como ato de improbidade administrativa que "*atenta tenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições*" a ordenação ou execução de medida privativa de liberdade individual sem as formalidades legais ou como abuso de poder.

Ao projeto se encontra apenso o Projeto de Lei nº 2117/2015, de autoria do Deputado Luiz Couto, objetivando prever como ato de improbidade, capitulado no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa a conduta de "*efetuar prisão sem devido mandato judicial*"

Por despacho da Mesa, datado de 08 de maio de 2015, o Projeto de Lei nº 1277/2015 foi distribuído à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nos termos que dispõe o art. 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II – VOTO

Trata-se de Projeto de Lei que objetiva tipificar a conduta de "*ordenar ou executar medida privativa de liberdade individual sem as formalidades legais ou com abuso de poder*" no artigo 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

A atuação dos agentes públicos deve se pautar no estrito cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiente, entre outros, consoante mandamento do art. 37 da Constituição Federal. Isto é, o agente público tem o dever de atuar na gerência do bem-estar social da forma mais proba possível.

Os atos de improbidade administrativa são condutas subversivas da finalidade da Administração Pública, o que afronta os princípios do Estado Democrático de Direito, por meio da obtenção de vantagens patrimoniais indevidas as custas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade.

A Constituição Federal em seu artigo 37, §4º, prevê que: "*os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível"*, criando o dever implícito de punição aos atos de improbidade administrativa.

Trata-se de norma de eficácia limitada, por necessitar a complementação de legislação ordinária para sua plena efetividade, tendo sua aplicabilidade ganhado alcance prático com a promulgação da Lei nº 8429/1992 – Lei da Improbidade Administrativa. Nesse sentido, interessante é as palavras de Alexandre Mazza que afirma que:

> Pode-se dizer que a Lei de Improbidade Administrativa definiu **contornos concretos** para o princípio da moralidade administrativa, com base no enunciado no art. 37, *caput,* da Constituição Federal de 1998. Na verdade, o princípio da probidade é um **subprincípio** dentro da

> noção mais abrangente de moralidade. O dever de punição dos atos de improbidade é também uma imposição do **princípio da legalidade.**[2]

Em relação a conduta de ordenar ou executar medida privativa de liberdade individual sem as formalidades legais ou como abuso de poder, o art. 4º da Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1995 – Lei de Abuso de Autoridade, determina que constituiu abuso de autoridade: "*ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder*", sendo uma legislação de natureza penal.

A Lei de Abuso de Autoridade tem como objetivo principal a proteção dos direitos e garantias individuais e coletivos das pessoas físicas e jurídicas, e como objetivo secundário, a regulação da prestação dos serviços públicos. Isto é, ela visa resguardar o bom atendimento do bem-estar social, que é buscado pelo Estado, e levado a efeito por meio da atuação dos agentes públicos, sendo que sua natureza jurídica é penal.

Apesar de já haver em nosso ordenamento jurídico norma de caráter penal que tipifique a conduta objeto da presente proposição legislativa, não há óbices para que a Lei de Improbidade Administrativa também combata a conduta de ordenar ou executar medida privativa da liberdade individual, sem as formalidades legais ou com abuso de poder, tendo em vista que as esferas penais e civis não se confundem.

Neste sentido, interessante é a recente decisão do Superior Tribunal de Justiça considerou que a prisão efetuada sem mandado judicial também se caracteriza como ato de improbidade administrativa.[3]

> "**Prisão ilegal pode configurar ato de improbidade administrativa**
>
> Para a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a prisão efetuada sem mandado judicial também se caracteriza como ato de improbidade administrativa. O entendimento foi adotado em julgamento de recurso especial do Ministério Público de Minas Gerais, que

[2] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
[3] http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/noticias/noticias/%C3%9Altimas/Pris%C3%A3o-ilegalpode-configurar-ato-de-improbidade-administrativa

> ajuizou ação civil pública por improbidade administrativa contra policias civis que teriam feito prisões ilegais, mantendo as vítimas detidas por várias horas no ‘gaiolão’ da delegacia. ‘Injustificável pretender que os atos mais gravosos à dignidade da pessoa humana, entre os quais se incluem a tortura e prisões ilegais, praticados por servidores públicos, sejam punidos apenas no âmbito disciplinar, civil e penal, afastando-se a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa’, disse o relator, ministro Herman Benjamin.

Neste contexto, cabe ao Estado de Direito o dever de garantir todos os direitos pertinentes ao cidadão brasileiro, deixando claro que não se admite a utilização autoritária dos poderes e prerrogativas dos agentes públicos, atentando contra os direitos e garantias constitucionais. O Estado tem a função de servir, propiciar o bem-estar das pessoas, e garantir principalmente a cidadania, a dignidade da pessoa humana.

Pelo exposto, no mérito, **voto pela aprovação** do Projeto de Lei nº 1277/2015, haja vista que representa importante avanço na proteção do Estado Democrático de Direito, e **voto pela rejeição** do Projeto de Lei nº 2117/2015, tendo em vista que sua matéria é menos abrangente e está contida de forma mais adequada no Projeto Lei nº 1277/2015.

Sala da Comissão, em 6 de julho de 2016 .

POMPEO DE MATTOS

DEPUTADO FEDERAL
P D T / RS

FIM DO DOCUMENTO