

COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

PROJETO DE LEI Nº 5.139, DE 2001

Altera os arts. 12 e 21 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa.

Autor: Deputado OSMAR SERRAGLIO

Relator: Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY

I - RELATÓRIO

O projeto em exame pretende alterar o art. 12 da Lei nº 8.429, de 1992, com o objetivo de deixar expressa no texto legal a possibilidade de aplicação isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade do fato, das sanções decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa.

O autor ressalta que o texto vigente silencia sobre a forma de aplicação das sanções, se isolada ou em conjunto. De acordo com a justificativa da proposição, “Somente se a gravidade (...) da conduta delituosa assim o exigir, deverá o aplicador da lei condenar o agente às penas cumuladas”. E, acrescenta o signatário da proposta, “Não mais terá o juiz, a partir da modificação pretendida, dúvida na aplicação das penas cabíveis, podendo aplicá-las em sua totalidade”, se for o caso.

A proposta objetiva, ainda, alterar o art. 21, inciso I, da Lei nº 8.429/92, segundo o qual a aplicação das sanções previstas na mesma lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público. Justificando essa parte da proposição, o autor apresenta a seguinte indagação: “Ora, como se

poderá aplicar a pena de ressarcimento aos cofres públicos, se não houver acontecido dano ao patrimônio público?”.

O projeto foi arquivado ao término da última legislatura, tendo sido desarquivado, a pedido do autor, na primeira sessão legislativa da presente legislatura.

No âmbito desta Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, o projeto recebeu pareceres favoráveis do ilustre ex-Deputado Freire Júnior, do ilustre Deputado José Múcio Monteiro e da ilustre Deputada Maria Helena, os quais não chegaram a ser apreciados. Cabe-nos, agora, oferecer parecer à proposição.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Acolhemos, em linhas gerais, os termos dos pareceres dos parlamentares que nos antecederam, nesta Comissão, na relatoria da proposição.

A aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 pode-se dar de modo isolado ou cumulativo, dependendo da gravidade do ilícito praticado. Essa conclusão deriva, em primeiro lugar, dos preceitos constitucionais pertinentes à matéria: “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” (art. 37, § 4º, da Constituição Federal).

A própria Lei nº 8.429/92 estabelece, em seu art. 12, parágrafo único, que na fixação das penas previstas naquele normativo “**o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente**”. Evidentemente, essa norma tem por

fundamentos os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, os quais, como regra, devem estar presentes na aplicação de qualquer sanção.

Essa, a nosso ver, é a interpretação mais correta para o texto legal vigente.

Esse entendimento é confirmado pelo exame da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, da qual extraímos os seguintes acórdãos:

RECURSO ESPECIAL nº 300184

Processo: 200100055133 UF: SP

DJ de 03/11/2003

“RECURSO ESPECIAL - ALÍNEAS "A" E "C" - ADMINISTRATIVO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - (...) ALEGAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DE QUE NÃO HÁ POSSIBILIDADE DE EXCLUIR A SANÇÃO - APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - POSSIBILIDADE DE INCIDÊNCIA NÃO CUMULATIVA DAS SANÇÕES DO ART. 12, INCISO III, DA LEI N. 8.429/92 - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. A aplicação das sanções da Lei n. 8.429/92 deve ocorrer à luz do princípio da proporcionalidade, de modo a evitar sanções desarrazoadas em relação ao ato ilícito praticado, sem, contudo, privilegiar a impunidade. Para decidir pela cominação isolada ou conjunta das penas previstas no artigo 12 e incisos, da Lei de Improbidade Administrativa, deve o magistrado atentar para as circunstâncias peculiares do caso concreto, avaliando a gravidade da conduta, a medida da lesão ao erário, o histórico funcional do agente público etc.”

RECURSO ESPECIAL nº 505.068

Processo: 200300419731 UF: PR

DJ de 29/09/2003

“ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DO JULGADOR NA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA N.º 07/STJ. 1. As sanções do art. 12, da Lei n.º 8.429/92 não são

necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; aliás, como deixa claro o parágrafo único do mesmo dispositivo. 2. No campo sancionatório, a interpretação deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ. (Precedentes)”

Não obstante, como se vê a partir dos próprios acórdãos transcritos, o silêncio da lei pode conduzir à interpretação da obrigatoriedade de aplicação conjunta das sanções, como ocorreu nas ações de improbidade administrativa ajuizadas pelo Ministério Público dos Estados mencionados.

Do exame da doutrina, ainda que não tenham sido identificadas maiores divergências sobre o assunto, cabe reproduzir o seguinte ponto de vista em favor da aplicação conjunta das sanções:

“Não há, portanto, discricionariedade para o juiz aplicar isolada ou cumulativamente as reprimendas cominadas no art. 12 do Estatuto em exame. Confirmada a prática de ato de improbidade administrativa, cumpre ao magistrado impor ao responsável todo o conjunto de sanções arroladas nos incisos da norma mencionada. O seu parágrafo único, ao dispor que ‘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’, permite ao julgador discricionariedade na dosagem das penas a que o legislador previu limites máximo e mínimo, como é o caso da suspensão dos direitos políticos e a multa civil. Neste caso, o juiz definirá o período de tempo em que o condenado terá suspensos seus direitos políticos, e o valor da multa civil que deverá pagar, recorrendo aos parâmetros fixados pelo legislador, sem deixar de aplicar todas as demais penas cominadas no respectivo inciso. Na falta de uma regra similar ao stare decisis anglo-saxão, esta é a única exegese do texto legal que preserva a uniformidade do pensamento judicial, imprescindível à garantia do princípio da segurança jurídica”. (Cf. Cláudio Ari Mello, em “Improbidade Administrativa – Considerações sobre a Lei 8.429/92”, Revista dos Tribunais, ano 3, n. 11, abril - junho de 1999, p. 59)

Em razão do exposto, concluímos que, dada a imprecisão do texto legal vigente, é oportuno o aperfeiçoamento da redação do art. 12 da Lei

nº 8.429/92, nos termos propostos pelo projeto ora relatado. Consideramos igualmente oportuno, no momento em que se discutem alterações na lei, o aprimoramento da redação do art. 21, que tornará o texto atual mais lógico, uma vez que a aplicação da pena de ressarcimento só faz sentido se houver acontecido dano ao patrimônio público, como mencionado na proposição.

Em face do exposto, o voto é pela aprovação do Projeto de Lei nº 5.139, de 2001.

Sala da Comissão, em 18 de maio de 2004.

Deputado LUIZ ANTONIO FLEURY

Relator